

Digitized by the Internet Archive
in 2023 with funding from
University of Toronto

<https://archive.org/details/39301704070017>



Second Session
Thirty-fourth Parliament, 1989

Deuxième session de la
trente-quatrième législature, 1989

SENATE OF CANADA

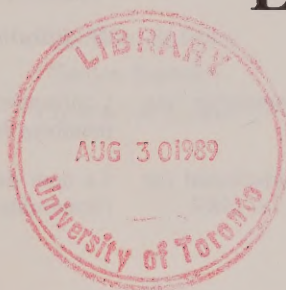
SÉNAT DU CANADA

*Proceedings of the Standing
Senate Committee on*

*Délibérations du Comité
sénatorial permanent de*

Energy and Natural Resources

L'énergie et des ressources naturelles



Chairman:
The Honourable DAN HAYS

Président:
L'honorable DAN HAYS

Wednesday, June 14, 1989
Thursday, June 15, 1989
Wednesday, June 28, 1989

Le mercredi 14 juin 1989
Le jeudi 15 juin 1989
Le mercredi 28 juin 1989

Issue No. 1
**Organization Meetings and First
Proceedings on:**

Bill C-22, An Act to amend the
Canadian Environment
Protection Act

FIRST, SECOND, THIRD
AND FOURTH REPORTS

Fascicule n° 1
**Séances d'organisation et premier
fascicule concernant:**

Projet de loi C-22, Loi modifiant la Loi
canadienne sur la protection
de l'environnement

PREMIER, DEUXIÈME, TROISIÈME
ET QUATRIÈME RAPPORTS

STANDING SENATE COMMITTEE ON
ENERGY AND NATURAL RESOURCES

The Honourable Dan Hays, *Chairman*

The Honourable R. James Balfour, *Deputy Chairman*

The Honourable Senators:

Adams	Lefebvre
Austin, P.C.	*MacEachen, P.C. (or Frith)
Balfour	*Murray, P.C. (or Doody)
Hastings	Olson, P.C.
Hays	Ottenheimer
Kelly	Postras
Kenny	Roblin, P.C.

**Ex Officio Members*

Changes in Membership of the Committee:

Pursuant to Rule 66(4), membership of the Committee was amended as follows:

The name of the Honourable Senator Austin substituted for that of the Honourable Senator Anderson. (*June 14, 1989*)

COMITÉ SÉNATORIAL PERMANENT DE
L'ÉNERGIE ET DES RESSOURCES NATURELLES

Président: L'honorable Dan Hays

Vice-président: L'honorable R. James Balfour

Les honorables sénateurs:

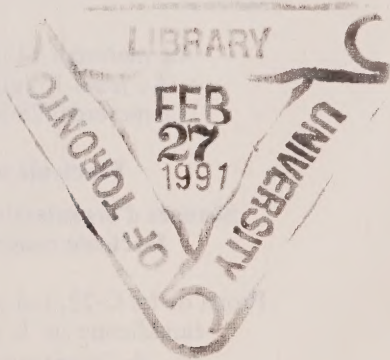
Adams	Lefebvre
Austin, P.C.	*MacEachen, c.p. (ou Frith)
Balfour	*Murray, c.p. (ou Doody)
Hastings	Olson, c.p.
Hays	Ottenheimer
Kelly	Postras
Kenny	Roblin, c.p.

**Membres d'office*

Modifications de la composition du comité:

Conformément à l'article 66(4) du Règlement, la liste des membres du comité est modifiée, ainsi qu'il suit:

Le nom de l'honorable sénateur Austin substitué à celui de l'honorable sénateur Anderson. (*le 14 juin 1989*)



ORDER OF REFERENCE

Extract from the Minutes of the Proceedings of the Senate,
Wednesday, June 28, 1989:

"Pursuant to Order, the Honourable Senator Spivak moved, seconded by the Honourable Senator Nurgitz, that the Bill C-22, An Act to amend the Canadian Environmental Protection Act, be read the second time.

After debate, and—

The question being put on the motion, it was—
Resolved in the affirmative.

The Bill was then read the second time.

The Honourable Senator Spivak moved, seconded by the Honourable Senator Nurgitz, that the Bill be referred to the Standing Senate Committee on Energy and Natural Resources.

The question being put on the motion, it was—
Resolved in the affirmative."

Le greffier du Sénat

Gordon Barnhart

Clerk of the Senate

ORDRE DE RENVOI

Extrait des Procès-verbaux du Sénat du mercredi 28 juin 1989:

«Suivant l'ordre adopté, l'honorable sénateur Spivak propose, appuyé par l'honorable sénateur Nurgitz, que le Projet de loi C-22, Loi modifiant la Loi canadienne sur la protection de l'environnement, soit lu la deuxième fois.

Après débat,

La motion, mise aux voix, est adoptée.

Le projet de loi est alors lu la deuxième fois.

L'honorable sénateur Spivak propose, appuyé par l'honorable sénateur Nurgitz, que le projet de loi soit déposé au Comité sénatorial permanent de l'énergie et des ressources naturelles.

La motion, mise aux voix, est adoptée.»

MINUTES OF PROCEEDINGS

WEDNESDAY, JUNE 14, 1989

(1)

[Text]

The Standing Senate Committee on Energy and Natural Resources met at 3:30 p.m. this day for the purpose of organization.

Members of the Committee present: The Honourable Senators Adams, Austin, Balfour, Hastings, Hays, Kelly, Kenny, Lefebvre, Olson and Poitras. (10)

In attendance: The Official Reporters of the Senate.

Pursuant to Rule 69, the Clerk presided over the election of the Chairman.

The Honourable Senator Balfour moved that the Honourable Senator Hays be elected Chairman of the Committee.

The question being put on the motion, it was—
Resolved in the affirmative.

The Honourable Senator Kelly moved that the Honourable Senator Balfour be elected Deputy Chairman of the Committee.

The question being put on the motion, it was—
Resolved in the affirmative.

The Honourable Senator Hastings moved that the Subcommittee on Agenda and Procedure be composed of the Chairman, the Deputy Chairman and three other members of the Committee to be designated by the Chairman after the usual consultations, and that the quorum be three.

The question being put on the motion, it was—
Resolved in the affirmative.

The Honourable Senator Kelly moved that the Committee print 500 copies of its *Proceedings*.

The question being put on the motion, it was—
Resolved in the affirmative.

The Honourable Senator Hastings moved that, pursuant to Rule 70, the Chairman be authorized to hold meetings to receive and authorize the printing of evidence when a quorum is not present, provided that both parties are represented.

The question being put on the motion, it was—
Resolved in the affirmative.

The Honourable Senator Olson moved that the Subcommittee on Agenda and Procedure be empowered to invite witnesses and schedule hearings.

The question being put on the motion, it was—
Resolved in the affirmative.

The Honourable Senator Hastings moved that, pursuant to Rule 83, reasonable travelling and living expenses may be paid to witnesses invited to appear before the Committee and that for such payment of expenses, a maximum of three representatives per organization be established.

The question being put on the motion, it was—
Resolved in the affirmative.

The Honourable Senator Olson moved that, pursuant to paragraph 3:05 of Appendix III to the Rules of the Senate,

PROCÈS-VERBAL

LE MERCREDI 14 JUIN 1989

(1)

[Traduction]

Le Comité sénatorial permanent de l'énergie et des ressources naturelles se réunit aujourd'hui à 15 h 30 pour sa séance d'organisation.

Membres du Comité présents: Les honorables sénateurs Adams, Austin, Balfour, Hastings, Hays, Kelly, Kenny, Lefebvre, Olson et Poitras. (10)

Également présents: Les sténographes officiels du Sénat.

Conformément à l'article 69 du Règlement, le greffier du Comité préside à l'élection du président.

L'honorable sénateur Balfour propose que l'honorable sénateur Hays soit élu président du Comité.

La motion, mise aux voix, est adoptée.

L'honorable sénateur Kelly propose que l'honorable sénateur Balfour soit élu vice-président du Comité.

La motion, mise aux voix, est adoptée.

L'honorable sénateur Hastings propose que le président, le vice-président et trois autres membres du Comité qui seront désignés par le président à la suite des consultations habituelles forment le sous-comité du programme et de la procédure et que le quorum soit fixé à trois membres.

La motion, mise aux voix, est adoptée.

L'honorable sénateur Kelly propose que le Comité fasse imprimer 500 exemplaires de ses délibérations.

La motion, mise aux voix, est adoptée.

L'honorable sénateur Hastings propose que, conformément à l'article 70 du Règlement, le président soit autorisé à tenir des séances, à recueillir des témoignages et à les faire imprimer en l'absence d'un quorum, pourvu que les deux partis soient représentés.

La motion, mise aux voix, est adoptée.

L'honorable sénateur Olson propose que le sous-comité du programme et de la procédure soit autorisé à inviter des témoins et à tenir des audiences.

La motion, mise aux voix, est adoptée.

L'honorable sénateur Hastings propose que l'on rembourse, conformément à l'article 83, les frais de déplacement et de séjour jugés raisonnables des témoins invités à comparaître devant le Comité, jusqu'à concurrence de trois délégués par organisme.

La motion, mise aux voix, est adoptée.

L'honorable sénateur Olson propose que, conformément au paragraphe 3:05 de l'Annexe III du Règlement du Sénat, les

accounts for payment by the Committee be certified by the Chairman or the Deputy Chairman.

The question being put on the motion, it was—
Resolved in the affirmative.

The Honourable Senator Hastings moved that the Chairman be authorized to seek authority from the Senate to engage the services of such counsel and technical, clerical and other personnel as may be necessary for the purpose of the Committee's examination and consideration of such bills, subject-matters of bills and estimates as are referred to it; and that, subject to obtaining such authority, the following budget application for legislation be concurred in and that the Chairman submit same to the Standing Senate Committee on Internal Economy, Budgets and Administration for approval:

Professional and Other Services (including salaries)	\$19,844.00
Transportation and Communications	17,744.00
All Other Expenditures	3,000.00
TOTAL	\$40,588.00

The question being put on the motion, it was—
Resolved in the affirmative.

The Honourable Senator Hastings moved that the Chairman be authorized to seek authority from the Senate to review the extent to which Petro-Canada has met its original purpose, and to evaluate this purpose with respect to Petro-Canada's evolving role in the Canadian energy scene; and that, subject to obtaining such authority, the following budget application be concurred in and that the Chairman submit same to the Standing Senate Committee on Internal Economy, Budgets and Administration for approval:

Professional and Other Services (including salaries)	\$55,538.00
Transportation and Communications	24,099.00
All Other Expenditures	1,500.00
TOTAL	\$81,137.00

The question being put on the motion, it was—
Resolved in the affirmative.

The Honourable Senator Hastings moved that the Chairman be authorized to seek authority from the Senate to review the document entitled: "Energy and Canadians into the 21st Century: A Report on the Energy Options Process", tabled in the Senate on 16th August 1988 (Sessional Paper No. 332-1008) and in particular to examine the energy policy observations and recommendations contained therein; and that, subject to obtaining such authority, the following budget application be concurred in and that the Chairman submit same to the Standing Senate Committee on Internal Economy, Budgets and Administration for approval:

Professional and Other Services (including salaries)	\$27,280.00
Transportation and Communications	17,719.00
All Other Expenditures	3,000.00
TOTAL	\$47,999.00

comptes à payer du Comité soient approuvés par le président ou le vice-président.

La motion, mise aux voix, est adoptée.

L'honorable sénateur Hastings propose que le président soit autorisé à demander au Sénat de permettre au Comité de retenir les services de conseillers, de spécialistes, d'employés de soutien et autres, au besoin, pour l'examen des projets de loi, de l'objet d'un projet de loi et des budgets qui lui sont soumis; et que, sous réserve de l'obtention de cette autorisation, le budget qui suit soit adopté et que le président le soumette à l'approbation du Comité sénatorial permanent de la régie interne, des budgets et de l'administration:

Services professionnels et autres (y compris les salaires)	19 844 \$
Transport et communications	17 744
Autres dépenses	3 000
TOTAL	40 588 \$

La motion, mise aux voix, est adoptée.

L'honorable sénateur Hastings propose que le président soit autorisé à demander au Sénat la permission d'établir dans quelle mesure la société Petro-Canada a réalisé son objectif initial et d'évaluer cet objectif par rapport au rôle que doit assumer cette société sur la scène énergétique canadienne; et que, sous réserve de l'obtention de cette permission, le budget qui suit soit adopté et que le président le soumette à l'approbation du Comité sénatorial permanent de la régie interne, des budgets et de l'administration:

Services professionnels et autres (y compris les salaires)	55 538 \$
Transports et communications	24 099
Autres dépenses	1 500
TOTAL	81 137 \$

La motion, mise aux voix, est adoptée.

L'honorable sénateur Hastings propose que le président soit autorisé à demander la permission au Sénat d'étudier le document intitulé : «L'énergie et les Canadiens au seuil du 21^e siècle: Rapport de la confluence énergétique», déposé au Sénat le 16 août 1988 (document parlementaire n° 332-1008) et notamment d'examiner les commentaires formulés au sujet de la politique énergétique ainsi que les recommandations contenues dans ce document; et que, sous réserve de l'obtention de la permission demandée, le budget suivant soit adopté et que le président le soumette à l'approbation du Comité sénatorial permanent de la régie interne, des budgets et de l'administration:

Services professionnels et autres (y compris les salaires)	27 280 \$
Transports et communications	17 719
Autres dépenses	3 000
TOTAL	47 999 \$

The question being put on the motion, it was—
Resolved in the affirmative.

The Honourable Senator Hastings moved that the Committee retain the services of Dean Clay Associates to conduct, co-ordinate and supervise research on behalf of the Committee; and

That the Chairman, on behalf of the Committee, direct the research staff in the preparation of studies, analyses and summaries.

The question being put on the motion, it was—
Resolved in the affirmative.

The Honourable Senator Kelly moved that, pursuant to Rule 84, the Chairman be authorized to report expenses incurred by the Committee in the Second Session of the Thirty-third Parliament.

The question being put on the motion, it was—
Resolved in the affirmative.

At 4:38 p.m., the Committee adjourned to the call of the Chair.

THURSDAY, JUNE 15, 1989

(2)

The Standing Senate Committee on Energy and Natural Resources met at 11:00 a.m. this day, the Chairman, the Honourable Senator Dan Hays, presiding.

Members of the Committee present: The Honourable Senators Balfour, Hastings, Hays, Kelly, Kenny, Lefebvre and Poitras. (7)

In attendance: From Dean Clay Associates: Mr. Dean Clay.

It was—

Ordered, that the Committee proceed to meet *in camera*.

The Committee proceeded to consider future business.

At 11:57 a.m., the Committee adjourned to the call of the Chair.

WEDNESDAY, JUNE 28, 1989

(3)

The Standing Senate Committee on Energy and Natural Resources met at 6:17 p.m. this day, the Chairman, the Honourable Senator Dan Hays, presiding.

Members of the Committee present: The Honourable Senators Balfour, Hays, Kenny, Ottenheimer, Poitras and Roblin. (6)

In attendance: From Dean Clay Associates: Mr. Dean Clay.

Also in attendance: The Official Reporters of the Senate.

The Committee, in compliance with the Order of Reference dated June 28, 1989, proceeded to consider Bill C-22, an Act to amend the Canadian Environmental Protection Act.

The Honourable Senator Roblin moved that Bill C-22, An Act to amend the Canadian Environmental Protection Act, be

La motion, mise aux voix, est adoptée.

L'honorable sénateur Hastings propose que le Comité retienne les services de la firme Dean Clay Associates afin de réaliser, coordonner ou superviser des travaux de recherche pour le compte du Comité; et

Que le président, au nom du Comité, dirige les attachés de recherche pour la préparation d'études, d'analyses et de résumés.

La motion, mise aux voix, est adoptée.

L'honorable sénateur Kelly propose que, conformément à l'article 84 du Règlement, le président soit autorisé à faire rapport des dépenses engagées par le Comité au cours de la seconde session de la trente-troisième législature.

La motion, mise aux voix, est adoptée.

À 16 h 38, le Comité suspend ses travaux jusqu'à nouvelle convocation du président.

LE JEUDI 15 JUIN 1989

(2)

Le Comité sénatorial permanent de l'énergie et des ressources naturelles se réunit aujourd'hui à 11 heures sous la présidence de l'honorable sénateur Dan Hays (président).

Membres du Comité présents: Les honorables sénateurs Balfour, Hastings, Hays, Kelly, Kenny, Lefebvre et Poitras. (7)

Présents: De Dean Clay Associates: M. Dean Clay.

Il est ordonné que le Comité délibère à huis clos.

Le Comité examine les questions qu'il devra étudier plus tard.

À 11 h 57, le Comité suspend ses travaux jusqu'à nouvelle convocation du président.

LE MERCREDI 28 JUIN 1989

(3)

Le Comité sénatorial permanent de l'énergie et des ressources naturelles se réunit aujourd'hui à 18 h 17 sous la présidence de l'honorable sénateur Dan Hays (président).

Membres du Comité présents: Les honorables sénateurs Balfour, Hays, Kenny, Ottenheimer, Poitras et Roblin. (6)

Présents: De Dean Clay Associates: M. Dean Clay.

Également présents: Les sténographes officiels du Sénat.

Conformément à l'ordre de renvoi du 28 juin 1989, le Comité étudie le projet de loi C-22, Loi modifiant la Loi canadienne sur la protection de l'environnement.

L'honorable sénateur Roblin propose que le projet de loi C-22, Loi modifiant la Loi canadienne sur la protection de

reported without amendment as the Fourth Report of the Committee.

The question being put on the motion, it was—
Resolved in the affirmative.

At 6:19 p.m., the Committee adjourned to the call of the Chair.

ATTEST:

l'environnement, ne subisse aucun amendement et fasse l'objet du quatrième rapport du Comité.

La motion, mise aux voix, est adoptée.

À 18 h 19, le Comité suspend ses travaux jusqu'à nouvelle convocation du président.

ATTESTÉ:

Le greffier du Comité

Timothy Ross Wilson

Clerk of the Committee

REPORTS OF THE COMMITTEE

Wednesday, June 21, 1989

The Standing Senate Committee on Energy and Natural Resources has the honour to present its

FIRST REPORT

Your Committee, which was authorized by the Senate to incur expenses for the purpose of its examination and consideration of such legislation and other matters as were referred to it, reports, pursuant to Rule 84, that the expenses incurred by the Committee during the Second Session of the Thirty-Third Parliament are as follows:

1. With respect to its examination and consideration of legislation:

Professional and Special Services	\$12,716.01
Transportation and Communications	3,674.38
Other Expenditures	<u>502.04</u>
	\$16,892.43

2. With respect to its examination of the production and use of natural gas in Canada, authorized by the Senate on April 1, 1987:

Professional and Special Services	\$49,875.42
Transportation and Communications	23,040.20
Other Expenditures	<u>316.50</u>
	\$73,232.12

3. With respect to its examination of the production and use of coal in Canada, authorized by the Senate on April 1, 1987:

Professional and Special Services	\$ 4,023.88
Transportation and Communications	<u>3,991.45</u>
	\$ 8,015.33

4. With respect to its study of the proposed sale of Dome Petroleum Limited, authorized by the Senate on May 12, 1987:

Professional and Special Services	\$ 9,173.96
-----------------------------------	-------------

Respectfully submitted,

Thursday, June 29, 1989

The Standing Senate Committee on Energy and Natural Resources has the honour to present its

SECOND REPORT

Your Committee, which was authorized by the Senate on Wednesday, June 21, 1989, to review the extent to which Petro-Canada has met its original purpose, and to evaluate this purpose with respect to Petro-Canada's evolving role in the Canadian energy scene, respectfully requests that it be empowered (i) to engage the services of such counsel and technical, clerical and other personnel as may be necessary for the pur-

RAPPORTS DU COMITÉ

Le mercredi 21 juin 1989

Le Comité sénatorial permanent de l'énergie et des ressources naturelles a l'honneur de présenter son

PREMIER RAPPORT

Votre Comité, qui a été autorisé par le Sénat à engager des dépenses aux fins d'examiner les mesures législatives et autres questions qui lui ont été déférées, dépose, conformément à l'article 84 du Règlement, le relevé suivant des dépenses contractées à cette fin par le comité au cours de la deuxième session de la trente-troisième législature:

1. Relatif à son étude des mesures législatives:

Services professionnels et spéciaux	12 716,01 \$
Transports et communications	3 674,38
Autres dépenses	<u>502,04</u>
	16 892,43 \$

2. Relatif à l'examen de la production et de l'utilisation du gaz naturel au Canada, autorisé par le Sénat le 1^{er} avril 1987:

Services professionnels et spéciaux	49 875,42 \$
Transports et communications	23 040,20
Autres dépenses	<u>316,50</u>
	73 232,12 \$

3. Relatif à l'examen de la production et de l'utilisation du charbon au Canada, autorisé par le Sénat le 1^{er} avril 1987:

Services professionnels et spéciaux	4 023,88 \$
Transports et communications	<u>3 991,45</u>
	8 015,33 \$

4. Relatif à l'étude de la vente projetée de *Dome Petroleum Limited*, autorisée par le Sénat le 12 mai 1987:

Services professionnels et spéciaux	9 173,96 \$
-------------------------------------	-------------

Respectueusement soumis,

Le jeudi 29 juin 1989

Le Comité sénatorial permanent de l'énergie et des ressources naturelles a l'honneur de présenter son

DEUXIÈME RAPPORT

Votre Comité, autorisé par le Sénat le mercredi 21 juin 1989 à établir dans quelle mesure la société Petro-Canada a réalisé son objectif initial et à évaluer cet objectif par rapport au rôle que doit assumer cette société sur la scène énergétique canadienne, demande respectueusement que le Comité soit autorisé (i) à retenir les services d'avocats, de conseillers techniques et de tout autre personnel jugé nécessaire aux fins de son enquête,

pose of such study, and (ii) to adjourn from place to place within Canada for the purpose of such study.

Pursuant to Section 2:07 of the *Procedural Guidelines for the Financial Operation of Senate Committees*, the budget submitted to the Standing Committee on Internal Economy, Budgets and Administration and the report thereon of that Committee are appended to this report.

Respectfully submitted,

Le président

DAN HAYS

Chairman

et (ii) à se transporter d'un endroit à l'autre au Canada aux fins de son enquête.

Conformément à l'article 2:07 des *Directives régissant le Financement des Comités du Sénat*, le budget présenté au Comité permanent de la régie intérieure, des budgets et de l'administration ainsi que le rapport s'y rapportant, sont annexés au présent rapport.

Respectueusement soumis,

APPENDIX (A) TO THE REPORT

STANDING SENATE COMMITTEE ON ENERGY AND NATURAL RESOURCES

“PETRO-CANADA STUDY”

APPLICATION FOR BUDGET AUTHORIZATION FOR THE FISCAL YEAR ENDING 31st MARCH 1990

ORDER OF REFERENCE

Extract from the *Minutes of Proceedings of the Senate*, Wednesday, June 21, 1989:

“The Honourable Senator Hays moved, seconded by the Honourable Senator Neiman:

That the Standing Senate Committee on Energy and Natural Resources be authorized to review the extent to which Petro-Canada has met its original purpose, and to evaluate this purpose with respect to Petro-Canada's evolving role in the Canadian energy scene; and

That the Committee present its final report no later than 31st March 1990.

The question being put on the motion, it was—
Resolved in the affirmative.”

Le greffier du Sénat

GORDON BARNHART

Clerk of the Senate

ANNEXE (A) AU RAPPORT

COMITÉ SÉNATORIAL PERMANENT DE L'ÉNERGIE ET DES RESSOURCES NATURELLES

«ÉTUDE DE PETRO-CANADA»

DEMANDE D'AUTORISATION DE BUDGET POUR L'EXERCICE SE TERMINANT LE 31 MARS 1990

ORDRE DE RENVOI

Extrait des *Procès-verbaux du Sénat* du mercredi 21 juin 1989:

«L'honorable sénateur Hays propose, appuyé de l'honorable sénateur Neiman:

Que le Comité sénatorial permanent de l'énergie et des ressources naturelles soit autorisé à établir dans quelle mesure la société Petro-Canada a réalisé son objectif initial et à évaluer cet objectif par rapport au rôle que doit assumer cette société sur la scène énergétique canadienne; et

Que le comité présente son rapport final au plus tard le 31 mars 1990

La motion, mise aux voix, est adoptée.»

SUMMARY

Professional and Other Services	\$55,538.00
Transportation and Communications	24,099.00
All Other Expenditures	<u>1,500.00</u>
TOTAL	\$81,137.00

The foregoing budget was approved by the Committee on the 15th day of June 1989.

SOMMAIRE

Services professionnels et autres	55 538,00 \$
Transports et communications	24 099,00
Autres dépenses	<u>1 500,00</u>
TOTAL	81 137,00 \$

Le budget ci-dessus a été approuvé par le Comité le 15^e jour du mois de juin 1989.

The undersigned or an alternate will be in attendance on the date that this budget is being considered.

Dan Hays
Chairman, Standing Senate Committee on
Energy and Natural Resources

Date: June 22, 1989

Approved by:

Roméo LeBlanc
Chairman, Standing Committee on Internal
Economy, Budgets and Administration

Date: June 29, 1989

Le soussigné ou son remplaçant assistera à la séance au cours de laquelle le présent budget sera étudié.

Le président du Comité sénatorial permanent
de l'énergie et des ressources naturelles
Dan Hays

Date: le 22 juin 1989

Approuvé par:

Le président du Comité permanent de la régie
intérieure, des budgets et de l'administration
Roméo LeBlanc

Date: le 29 juin 1989

APPENDIX (B) TO THE REPORT

Thursday, June 29, 1989

The Standing Committee on Internal Economy, Budgets and Administration has examined and approved the budget presented to it by the Chairman of the Standing Senate Committee on Energy and Natural Resources for the proposed expenditures of the said Committee to review the extent to which Petro-Canada has met its original purpose, and to evaluate this purpose with respect to Petro-Canada's evolving role in the Canadian energy scene, as authorized by the Senate on Wednesday, June 21, 1989. The said budget is as follows:

Professional and Other Services	\$55,538.00
Transportation and Communications	24,099.00
All Other Expenditures	<u>1,500.00</u>
TOTAL	\$81,137.00

Respectfully submitted,

Le président
ROMÉO LEBLANC
Chairman

Thursday, June 29, 1989

The Standing Senate Committee on Energy and Natural Resources has the honour to present its

THIRD REPORT

Your Committee, which was authorized by the Senate on Wednesday, June 21, 1989, to review the document entitled: *Energy and Canadians into the 21st Century: A Report on the Energy Options Process*, tabled in the Senate on 16th August 1988 (Sessional Paper No. 332-1008) and in particular to examine the energy policy observations and recommendations contained therein, respectfully requests that it be empowered (i) to engage the services of such counsel and technical, clerical and other personnel as may be necessary for the purpose of such study, and (ii) to adjourn outside Canada for the purpose of such study.

Pursuant to Section 2:07 of the *Procedural Guidelines for the Financial Operation of Senate Committees*, the budget

ANNEXE (B) AU RAPPORT

Le jeudi 29 juin 1989

Le Comité permanent de la régie intérieure, des budgets et de l'administration a examiné et approuvé le budget qui lui a été présenté par le président du Comité sénatorial permanent de l'énergie et des ressources naturelles concernant les dépenses projetées dudit Comité afin d'établir dans quelle mesure la société Petro-Canada a réalisé son objectif initial et à évaluer cet objectif par rapport au rôle que doit assumer cette société sur la scène énergétique canadienne, tel qu'autorisé par le Sénat le mercredi 21 juin 1989. Ledit budget se lit comme suit:

Services professionnels et autres	55 538,00 \$
Transports et communications	24 099,00
Autres dépenses	<u>1 500,00</u>
TOTAL	81 137,00\$

Respectueusement soumis,

Le président
ROMÉO LEBLANC
Chairman

Le jeudi 29 juin 1989

Le Comité sénatorial permanent de l'énergie et des ressources naturelles a l'honneur de présenter son

TROISIÈME RAPPORT

Votre Comité, autorisé par le Sénat le mercredi 21 juin 1989 à étudier le document intitulé: *«L'énergie et les Canadiens au seuil du 21^e siècle: Rapport de la confluence énergétique»*, déposé au Sénat le 16 août 1988 (document parlementaire n° 332-1008) et notamment d'examiner les commentaires formulés au sujet de la politique énergétique ainsi que les recommandations qu'il contient, demande respectueusement que le Comité soit autorisé (i) à retenir les services d'avocats, de conseillers techniques et de tout autre personnel jugé nécessaire aux fins de son enquête, et (ii) à se transporter d'un endroit à l'autre à l'étranger aux fins de son enquête.

Conformément à l'article 2:07 des *Directives régissant le financement des Comités du Sénat*, le budget présenté au

submitted to the Standing Committee on Internal Economy, Budgets and Administration and the report thereon of that Committee are appended to this report.

Respectfully submitted,

Comité permanent de la régie intérieure, des budgets et de l'administration ainsi que le rapport s'y rapportant, sont annexés au présent rapport.

Respectueusement soumis,

Le président

DAN HAYS

Chairman

APPENDIX (A TO THE REPORT)

STANDING SENATE COMMITTEE ON ENERGY AND NATURAL RESOURCES

"ENERGY OPTION STUDY"

APPLICATION FOR BUDGET AUTHORIZATION FOR THE FISCAL YEAR ENDING 31st MARCH 1990

ORDER OF REFERENCE

Extract from the *Minutes of Proceedings of the Senate*, Wednesday, June 21, 1989:

"The Honourable Senator Hays moved, seconded by the Honourable Senator Lewis:

That the Standing Senate Committee on Energy and Natural Resources be authorized to review the document entitled: "Energy and Canadians into the 21st Century: A Report on the Energy Options Process", tabled in the Senate on 16th August 1988 (Sessional Paper No. 332-1008) and in particular to examine the energy policy observations and recommendations contained therein; and

That the Committee present its final report no later than 30th June 1990.

The question being put on the motion, it was—
Resolved in the affirmative."

Le greffier du Sénat

GORDON BARNHART

Clerk of the Senate

ANNEXE (A) AU RAPPORT

COMITÉ SÉNATORIAL PERMANENT DE L'ÉNERGIE ET DES RESSOURCES NATURELLES

«ÉTUDE DE LA CONFLUENCE ÉNERGÉTIQUE»

DEMANDE D'AUTORISATION DE BUDGET POUR L'EXERCICE SE TERMINANT LE 31 MARS 1990

ORDRE DE RENVOI

Extrait des *Procès-verbaux du Sénat* du mercredi 21 juin 1989:

«L'honorable sénateur Hays propose, appuyé de l'honorable sénateur Lewis:

Que le Comité sénatorial permanent de l'énergie et des ressources naturelles soit autorisé à étudier le document intitulé: «L'énergie et les Canadiens au seuil du 21^e siècle: Rapport de la confluence énergétique», déposé au Sénat le 16 août 1988 (document parlementaire n° 332-1008) et notamment d'examiner les commentaires formulés au sujet de la politique énergétique ainsi que les recommandations qu'il contient; et

Que le comité présente son rapport final au plus tard le 30 juin 1990

La motion, mise aux voix, est adoptée.»

SUMMARY

Professional and Other Services	\$27,280.00
Transportation and Communications	17,719.00
All Other Expenditures	<u>3,000.00</u>
TOTAL	\$47,999.00

The foregoing budget was approved by the Committee on the 15th day of June 1989.

SOMMAIRE

Services professionnels et autres	27 280,00 \$
Transports et communications	17 719,00
Autres dépenses	<u>3 000,00</u>
TOTAL	47 999,00 \$

Le budget ci-dessus a été approuvé par le Comité le 15^e jour du mois de juin 1989.

The undersigned or an alternate will be in attendance on the date that this budget is being considered.

Dan Hays
Chairman, Standing Senate Committee on
Energy and Natural Resources

Date: June 22, 1989

Approved by:

Roméo LeBlanc
Chairman, Standing Committee on Internal
Economy, Budgets and Administration

Date: June 29, 1989

Le soussigné ou son remplaçant assistera à la séance au cours de laquelle le présent budget sera étudié.

Le président du Comité sénatorial permanent
de l'énergie et des ressources naturelles
Dan Hays

Date: le 22 juin 1989

Approuvé par:

Le président du Comité permanent de la régie
intérieure, des budgets et de l'administration
Roméo LeBlanc

Date: le 29 juin 1989

APPENDIX (B) TO THE REPORT

Thursday, June 29, 1989

The Standing Committee on Internal Economy, Budgets and Administration has examined and approved the budget presented to it by the Chairman of the Standing Senate Committee on Energy and Natural Resources for the proposed expenditures of the said Committee to review the document entitled: "Energy and Canadians into the 21st Century: A Report on the Energy Options Process", tabled in the Senate on 16th August 1988 (Sessional Paper No. 332-1008) and in particular to examine the energy policy observations and recommendations contained therein, as authorized by the Senate on Wednesday, June 21, 1989. The said budget is as follows:

Professional and Other Services	\$27,280.00
Transportation and Communications	17,719.00
All Other Expenditures	<u>3,000.00</u>
TOTAL	\$47,999.00

Respectfully submitted,

Le président
ROMÉO LEBLANC
Chairman

Thursday, June 29, 1989

The Standing Senate Committee on Energy and Natural Resources has the honour to present its

FOURTH REPORT

Your Committee, to which was referred the Bill C-22, An Act to amend the Canadian Environmental Protection Act, has, in obedience to the Order of Reference of Wednesday,

ANNEXE (B) AU RAPPORT

Le jeudi 29 juin 1989

Le Comité permanent de la régie intérieure, des budgets et de l'administration a examiné et approuvé le budget qui lui a été présenté par le président du Comité sénatorial permanent de l'énergie et des ressources naturelles concernant les dépenses projetées dudit Comité pour étudier le document intitulé: «L'énergie et les Canadiens au seuil du 21^e siècle: Rapport de la confluence énergétique», déposé au Sénat le 16 août 1988 (document parlementaire n° 332-1008) et notamment d'examiner les commentaires formulés au sujet de la politique énergétique ainsi que les recommandations qu'il contient, tel qu'autorisé par le Sénat le mercredi 21 juin 1989. Ledit budget se lit comme suit:

Services professionnels et autres	27 280,00 \$
Transports et communications	17 719,00
Autres dépenses	<u>3 000,00</u>
TOTAL	47 999,00\$

Respectueusement soumis,

Le Comité sénatorial permanent de l'énergie et des ressources naturelles a l'honneur de présenter son

QUATRIÈME RAPPORT

Votre Comité auquel a été déféré le Projet de loi C-22, Loi modifiant la Loi canadienne sur la protection de l'environnement, a, conformément à l'ordre de renvoi du mercredi 28 juin

June 28, 1989, examined the said Bill and now reports the same without amendment.

Respectfully submitted,

1989, étudié ledit projet de loi et en fait maintenant rapport sans amendement.

Respectueusement soumis,

Le président

DAN HAYS

Chairman

EVIDENCE

Ottawa, Wednesday, June 14, 1989

[Text]

The Standing Senate Committee on Energy and National Resources met this day at 3:30 p.m. to organize the activities of the committee.

Le greffier (M. Wilson): Honorables sénateurs, il y a quorum et en tant que greffier du comité c'est un honneur pour moi que de présider à l'élection du président.

I am now ready to receive nominations.

Senator Balfour: I nominate Senator Hays.

Senator Olson: I second that nomination.

The Clerk of the Committee: There being no other motions, honourable senators, I declare nominations closed. It is moved by Senator Balfour that Senator Hays be elected chairman. Is it your pleasure to adopt this motion?

Hon. Senators: Agreed.

The Clerk of the Committee: I declare the motion carried, and invite Senator Hays to take the Chair.

Senator Dan Hays (Chairman) in the Chair.

The Chairman: Thank you.

Senator Hastings: I want you to know I expect the same kind of leadership as we have had in the past.

Senator Kelly: That is impossible.

The Chairman: I will do my best to be deserving of your confidence. I appreciate that time is short so I will not spend more time on that and we will now turn to the other business that we should attend to today. You have before you a series of suggested motions and I would propose that we go through some, although not all, of them. The first item will be the election of the deputy chairman of the committee.

Senator Olson: I nominate Senator Balfour.

Senator Kelly: I was going to nominate Senator Balfour. I insist that Senator Olson not upstage me every time.

Senator Olson: I withdraw my motion.

The Chairman: I hear Senator Kelly nominating Senator Balfour. Are there any further nominations?

Senator Olson: I move that nominations cease, without getting into trouble.

The Chairman: Did you wish to say something, Senator Hastings?

Senator Hastings: No.

The Chairman: I have a motion that we cease taking nominations. Is it agreed, honourable senators?

Hon. Senators: Agreed.

The Chairman: I declare the motion carried. Senator Balfour is elected deputy chairman by acclamation.

TÉMOIGNAGES

Ottawa, le mercredi 14 juin 1989

[Traduction]

Le Comité sénatorial permanent de l'énergie et des ressources naturelles a tenu une séance d'organisation à 15 h 30.

The Clerk (Mr. Wilson): Honourable Senators, the quorum is present and as clerk of the committee, it's an honor for me to preside over the election of the chairman.

Je suis maintenant prêt à recevoir les nominations.

Le sénateur Balfour: Je nomme le sénateur Hays.

Le sénateur Olson: J'appuie cette nomination.

Le greffier du Comité: Honorables sénateurs, étant donné qu'aucune autre motion n'a été déposée, je déclare que la procédure de nomination est close. Le sénateur Balfour propose que le sénateur Hays soit élu président. Acceptez-vous d'adopter cette motion?

Des voix: Adopté.

Le greffier du Comité: Je déclare la motion adoptée et j'invite le sénateur Hays à occuper le fauteuil de président.

Le sénateur Dan Hays prend place dans le fauteuil de président.

Le président: Merci.

Le sénateur Hastings: Je veux vous dire que nous attendons de votre part le même type de direction que par le passé.

Le sénateur Kelly: C'est impossible.

Le président: Je ferai de mon mieux pour mériter votre confiance. Cependant, le temps presse et je ne m'attarderai pas plus longtemps sur ce sujet, car nous devons passer aux autres activités qui sont prévues à l'ordre du jour. Vous avez devant vous des projets de motion. Je vous propose d'adopter quelques-unes de ces motions. La première d'entre elles concerne l'élection du vice-président du comité.

Le sénateur Olson: Je nomme le sénateur Balfour.

Le sénateur Kelly: J'allais moi-même nommer le sénateur Balfour. J'aimerais que le sénateur Olson ne me coupe pas chaque fois l'herbe sous les pieds.

Le sénateur Olson: Je retire ma motion.

Le président: Le sénateur Kelly propose la nomination du sénateur Balfour. Est-ce qu'il y a d'autres nominations?

Le sénateur Olson: Je propose qu'on mette fin aux nominations et qu'on ne se donne pas la peine d'aller plus loin.

Le président: Est-ce que vous voulez dire quelque chose, sénateur Hastings?

Le sénateur Hastings: Non.

Le président: On a proposé une motion demandant de mettre fin aux nominations. Est-ce que les honorables sénateurs appuient cette motion?

Des voix: Oui.

Le président: Je déclare la motion adoptée. Le Sénateur Balfour est élu vice-président par acclamation.

[Text]

Let us move to the other items of business in order. The first deals with what is called the Subcommittee on Agenda. I usually refer to it as the steering committee. A motion that is suggested is that the committee appoint a Subcommittee on Agenda and Procedure composed of the chairman, the deputy chairman and three other members of the committee to be designated by the chairman after the usual consultations, and that the quorum be three. In other words, it leaves the matter open to the chairman and the deputy chairman to select three other members of the committee to constitute the steering committee or Subcommittee on Agenda and Procedures.

Senator Olson: That is what the words "usual consultations" mean.

The Chairman: Yes. So may I have a motion?

Senator Hastings: I will so move, Mr. Chairman.

The Chairman: Is there any discussion? Did you have a question, Senator Kelly?

Senator Kelly: No. I was confused a bit on what "usual consultations" meant.

Senator Olson: It means that you and Jim talk it over.

The Chairman: I think that the chairman and deputy chairman will have to agree on who the other members are. That is what it means to me.

Senator Olson: I think it means a little more than that. I think you consult with the whips as well, do you not?

The Chairman: Probably. The clerk advises me that a change in membership can be dealt with more easily with this type of motion than with a fixed slate. I will call the question. Is it agreed, honourable senators?

Hon. Senators: Agreed.

The Chairman: The motion is carried.

The next item is the motion to print the committee's proceedings. The motion that is suggested to us is that we print 500 copies for distribution to senators, MPs, and officials. I would entertain such a motion.

Senator Kelly: I so move.

The Chairman: Is there any discussion?

Senator Olson: I presume we will have an opportunity to amend this when we start to hear witnesses.

The Chairman: Yes.

Senator Olson: Okay. I support the motion.

The Chairman: Is it agreed, honourable senators?

Hon. Senators: Agreed.

The Chairman: The motion is carried.

Item 6 is a motion to deal with the matter of holding hearings and conducting those hearings without a quorum present. It authorizes meetings to receive evidence and authorizes the printing of evidence when a quorum is not present. It is some-

[Traduction]

Passons maintenant aux autres points à l'ordre du jour. Le premier se rapporte à ce qu'on appelle le sous-comité du programme que j'appelle moi-même généralement le comité directeur. La motion suggérée nous propose que le comité nomme un sous-comité du programme et de la procédure qui soit composé du président, du vice-président et de trois autres membres du comité que nomme le président suite aux consultations d'usage et que le quorum soit de trois. Autrement dit, il revient donc au président et au vice-président de choisir trois autres membres du comité afin de constituer un comité directeur ou sous-comité du programme et de la procédure.

Le sénateur Olson: C'est ce que signifie l'expression «suite aux consultations d'usage».

Le président: En effet. Puis-je avoir une motion?

Le sénateur Hastings: Monsieur le président, je propose la motion.

Le président: Y a-t-il discussion? Avez-vous une question à poser, sénateur Kelly?

Le sénateur Kelly: Non, je me demandais ce que c'était que ces «consultations d'usage».

Le sénateur Olson: Cela veut dire que vous en parlez avec Jim.

Le président: Pour moi, cela veut dire que le président et le vice-président doivent décider entre eux qui seront les autres membres.

Le sénateur Olson: À mon avis, vous devez également consulter les whips, je crois.

Le président: Probablement. Le greffier me fait savoir qu'il est plus facile de changer les membres avec ce type de motion qu'avec une liste fixe. Je sou mets la question au comité. Les honorables sénateurs ont-ils des objections?

Des voix: Pas d'objection.

Le président: La motion est adoptée.

Le point suivant se rapporte à la motion d'impression des délibérations du comité. La motion suggère d'en faire imprimer 500 exemplaires pour être distribués aux sénateurs, députés et hauts fonctionnaires. Je serais favorable à une telle motion.

Le sénateur Kelly: Je parraine la motion.

Le président: Avez-vous des objections?

Le sénateur Olson: Je pense que nous aurons la possibilité de modifier cette motion une fois que nous aurons commencé à entendre les témoins.

Le président: Oui.

Le sénateur Olson: Très bien. J'appuie la motion.

Le président: Avons-nous l'accord des honorables sénateurs?

Des voix: Oui.

Le président: La motion est adoptée.

Le sixième point porte sur une motion concernant les séances en l'absence de quorum. Elle demande que le président soit autorisé à tenir des réunions pour recevoir des témoignages et à en autoriser la publication en l'absence de quorum. Cela est

[Text]

times convenient to have that available at the beginning of a meeting. In any event, I will call for the motion and then we can discuss it.

Senator Hastings: So moved, Mr. Chairman.

The Chairman: By way of explanation, it has sometimes been convenient to proceed with a witness without a quorum present. It is rare, and I do not like it and, as chairman, I am quite happy to share that view with you. On the other hand, sometimes it is convenient, and, accordingly, I would ask for support for the motion.

Senator Olson: Mr. Chairman, I have a problem with the motion. I don't think it is a good practice, and your explanation shows that you agree with me. Unless and until we have a problem, I don't think we need to move the motion. I am not going to object to it if there is a problem, but I predict that there is not going to be a problem. The quorum consists of four members of the committee, does it not?

The Clerk of the Committee: Yes.

Senator Olson: So I think you should defer the passage of this motion until you see whether or not it is needed. Also, if you are going to declare a quorum, I assume that it is also provided that you will not take any votes in that event.

The Chairman: It is only to provide for the receipt of evidence and, in the event you have completed a hearing without a quorum being present, the printing of the evidence. I do not want to debate it. If the committee does not want to deal with the resolution, that is fine. The resolution is on the floor. However, I would point out to Senator Olson that the very time you need it is the very time you cannot get it.

Senator Kelly: Mr. Chairman, I believe you should be able to do that only in an instance where witnesses have travelled a distance and it just happens that you do not have enough senators present at the meeting. One must remember that their votes are not taken and that you are simply creating a record of the evidence that can then be examined by a quorum or the balance of the committee at another time. So you could find yourself in that situation with no warning, and then you would have witnesses sitting there, in which case the evidence has to be presented at a later date. I admit that having a quorum would be the ideal situation, but I'm not sure how practical it is not to have the resolution.

Senator Olson: There is nothing more convenient than to do away with democracy. I don't think it should be all that convenient.

The Chairman: Would it be acceptable to vary the motion to require that both government and opposition parties be present in such a circumstance and that those present agree to proceed without a quorum?

[Traduction]

parfois pratique au début d'une réunion. De toute façon, je demande que quelqu'un propose la motion afin que nous puissions en discuter.

Le sénateur Hastings: Je propose la motion, monsieur le président.

Le président: Il est parfois pratique de pouvoir commencer à entendre un témoin même si le quorum n'est pas atteint. C'est rare et c'est quelque chose qui ne me plaît guère, mais en tant que président, j'aimerais savoir ce que vous en pensez. D'un autre côté, cela peut s'avérer pratique et j'aimerais donc vous demander d'appuyer la motion.

Le sénateur Olson: Monsieur le président, cette motion me pose problème. Je ne pense pas que ce soit une pratique à recommander et votre commentaire prouve que vous êtes du même avis que moi. Tant que le problème ne se pose pas, je ne pense pas qu'il soit utile de proposer cette motion. Si nous avons un problème, je ne m'y opposerai pas, mais je pense qu'il n'y aura pas de problème. Pour avoir le quorum, il faut que quatre membres du comité soient présents, n'est-ce pas?

Le greffier du Comité: C'est exact.

Le sénateur Olson: Par conséquent, je crois qu'il est préférable de reporter l'adoption de cette motion jusqu'à ce qu'on sache si elle est utile ou non. Par ailleurs, si vous décidez que le quorum est atteint, je suppose que vous éviterez, dans une telle situation, de procéder au vote.

Le président: L'objectif est uniquement de commencer à entendre les témoignages et leur impression, au cas où un témoignage serait entendu au complet en l'absence de quorum. Je n'ai pas l'intention d'en discuter maintenant. Nous allons passer à autre chose si le comité ne veut pas de cette résolution. La parole est à vous. Toutefois, j'aimerais préciser au sénateur Olson que lorsqu'on a besoin d'une telle motion, il est trop tard pour l'adopter.

Le sénateur Kelly: À mon avis, monsieur le président, on ne devrait être autorisé à procéder de la sorte que lorsqu'il n'y a pas suffisamment de sénateurs présents pour entendre des témoins qui viennent de loin. Rappelons que, dans un tel cas, vous ne pouvez pas passer au vote et que vous devez vous contenter de recueillir un témoignage qui pourra par la suite être examiné par le comité au complet ou par les sénateurs absents. Il peut arriver, sans qu'on puisse le savoir en avance, que des témoins se présentent et qu'il n'y ait pas suffisamment de sénateurs pour entendre leurs témoignages. Dans un tel cas, les témoins doivent présenter leurs témoignages à une date ultérieure. J'admets que l'idéal, c'est d'avoir le quorum, mais je ne sais pas comment cela se passe dans la pratique lorsqu'on n'a pas adopté la résolution.

Le sénateur Olson: Il n'y a rien de plus pratique que de mettre les principes démocratiques de côté. À mon avis, la démocratie n'est pas toujours facile à appliquer.

Le président: Serait-il possible de modifier la motion afin d'exiger que le parti au pouvoir et les partis d'opposition soient représentés dans de telles circonstances et que toutes les personnes présentes acceptent de poursuivre les travaux malgré l'absence de quorum?

[Text]

Senator Olson: That sounds fine.

Senator Hastings: You would be agreeing with yourself.

Senator Olson: And two others.

The Chairman: No, no. Before you could hear a witness without a quorum, you would have to have at least two people, a government senator and an opposition senator, who would both have to agree to proceed to hear evidence. So it is not agreeing with yourself; it is a suggestion that I make to ensure that the adversarial democratic principles under which we operate in Parliament are taken into consideration in this committee's proceedings.

Senator Olson: Mr. Chairman, I agree with that amendment to the motion.

The Chairman: Would the mover agree to that variation in the motion?

Senator Hastings: I so move.

The Chairman: Is there any other discussion?

Senator Balfour: As a matter of interest, I seem to recall this happening to the committee on one or two occasions in the past year, where witnesses came from Calgary and we were hard pressed to find a quorum. I think these suggestions are very good and, as I recall, it has always been a condition that both parties be represented.

The Clerk of the Committee: It is an unstated practice. I have never seen it in a motion. It has always been assumed.

The Chairman: I think we will state that to ensure that it will not be abused. It could be abused with a quorum. Is there any other discussion? Would the Clerk of the Committee read what he has as the amendment?

The Clerk of the Committee: That, pursuant to rule 70, the chairman be authorized to hold meetings, to receive and authorize the printing of evidence when a quorum is not present, provided that a member from the government and a member from the opposition are present and that they agree to proceed.

Le président: Monsieur le greffier, voulez-vous répéter cette motion en français, s'il vous plaît?

Le greffier:

QUE, conformément à l'article 70 du Règlement, le président soit autorisé à tenir des réunions pour recevoir des témoignages et à en autoriser la publication en l'absence d'un quorum dans la mesure où un membre du gouvernement et un membre de l'opposition sont présents et qu'ils sont d'accord pour procéder ainsi.

The Chairman: Is it agreed?

Hon. Senators: Agreed.

The Chairman: Item 7 on the suggested list of resolutions deals with the invitation of witnesses, and that the Subcommittee on Agenda and Procedure, which is the steering committee,

[Traduction]

Le sénateur Olson: Cela me convient.

Le sénateur Hastings: Selon une telle formule, il vous suffit d'être d'accord avec vous-même.

Le sénateur Olson: Et deux autres membres.

Le président: Non non, pour pouvoir entendre un témoin en l'absence de quorum, il faut qu'au moins deux membres, un sénateur du gouvernement et un membre de l'opposition accepte d'entendre le témoignage. Je ne demande pas un pouvoir monolithique; ma proposition cherche à faire respecter, lors des délibérations du comité, les principes démocratiques de la tradition parlementaire.

Le sénateur Olson: Monsieur le président, je donne mon accord à cette modification de la motion.

Le président: Est-ce que l'auteur de la motion accepte cette modification?

Le sénateur Hastings: J'accepte de parrainer la motion modifiée.

Le président: Les autres membres veulent-ils rajouter quelque chose?

Le sénateur Balfour: Je pense qu'il est arrivé une ou deux fois au comité, l'an passé, que nous ayons de la difficulté à réunir un quorum pour entendre les témoins venus de Vancouver. Je suis tout à fait d'accord avec ces suggestions et autant que je m'en souviennne, il a toujours été indispensable que les deux camps soient représentés.

Le greffier du comité: Il s'agit d'une pratique tacite qui n'a jamais été mentionnée dans une motion, mais plutôt sous-entendue.

Le président: Nous allons le préciser de manière explicite de manière à ce qu'on n'en abuse pas. On pourrait en abuser, même avec un quorum. D'autres commentaires? Est-ce que le greffier du comité pourrait nous lire la motion amendée?

Le greffier du comité: QUE, conformément à l'article 70 du Règlement, le président soit autorisé à tenir des réunions pour recevoir des témoignages et à en autoriser la publication en l'absence de quorum dans la mesure où un membre du gouvernement et un membre de l'opposition sont présents et qu'ils sont d'accord pour procéder ainsi.

The Chairman: Would the clerk repeat this motion in English, please?

The Clerk of the Committee:

THAT, pursuant to rule 70, the chairman be authorized to hold meetings, to receive and authorize the printing of evidence when a quorum is not present, provided that a member from the government and a member from the opposition are present and that they agree to proceed.

Le président: Est-ce que tout le monde est d'accord?

Des voix: D'accord.

Le président: Le point 7 de l'ordre du jour est une motion pour autoriser la convocation des témoins et le sous-comité du programme et de la procédure, en l'occurrence le comité direc-

[Text]

be empowered to invite witnesses and schedule hearings. May I have a motion?

Senator Austin: I so move.

The Chairman: Any discussion? Is it agreed?

Hon. Senators: Agreed.

Senator Austin: Could you inform me who makes up the Subcommittee on Agenda and Procedure?

The Chairman: Yes. We have left it as per item 4 on the materials before you, and we have a steering committee now made up of the chairman and the deputy chairman. I explained that the two will agree on the addition of three other members of the committee, which will constitute the steering committee. Senator Olson correctly pointed out that it would be wise for us to consult with the whips when we do that, and we will. Is that fair to say, Jim?

Senator Balfour: Yes.

The Chairman: Item No. 8 deals with the travelling expenses of witnesses. That is self-explanatory: That, pursuant to rule 83, reasonable travelling and living expenses be paid to witnesses invited to appear before the committee, and that for such payment of expenses, a maximum of three representatives per organization be established. May I have a motion?

Senator Olson: I so move.

Senator Austin: Two other organizational committees that I have attended have amended this because of concern by some senators that it suggests an invitation to pay witnesses, which I know has not been our practice. That has been amended to say "Pursuant to rule 83, reasonable travelling and living expenses may be paid to witnesses invited," and so on. Then at the end it would say: "... subject to the discretion of the committee."

The Chairman: Well, that introduces something that I would love to spend a lot of time on. I do not want to spend much time here, but let me relate an experience that I had as chairman of the Agriculture Committee with respect to the hearings we held on the Alameda and Rafferty Dams in Saskatchewan. We heard four witnesses, two proponents of the project and two opponents of it. A fellow by the name of George Hill was involved in the executive or the administrative side of the Souris River Basin Authority. We paid an opponent of the project but did not pay George Hill and the fellow who came with him, the proponents of it. We were criticized, and I think quite correctly, in a letter written by George Hill, for selectively paying one side of the issue and not paying the other.

I resolved at that time that it would be wise to treat witnesses in exactly the same way, to give them the same information about what they are entitled to for the payment of their expenses. It was embarrassing for me to find Mr. Hill, who had many things to say that I did not agree with, placed in the position where he had not been treated in the same way as the

[Traduction]

teur, à convoquer des témoins et à prévoir la tenue des séances. Est-ce que quelqu'un peut proposer une motion?

Le sénateur Austin: Je propose la motion.

Le président: Aucun commentaire? Sommes-nous d'accord?

Des voix: D'accord.

Le sénateur Austin: Pourriez-vous m'indiquer qui fait partie du comité du programme et de la procédure?

Le président: Oui. Sa composition est indiquée dans le point 4 du document que vous avez en main. Nous disposons maintenant d'un comité directeur composé du président et du vice-président qui se consulteront pour choisir trois autres membres. Le sénateur Olson nous a fait remarquer qu'il serait souhaitable également que nous consultations les whips et ce sera fait. Est-ce que ça va, Jim?

Le sénateur Balfour: Oui.

Le président: Le point numéro 8, qui porte sur les frais de déplacement des témoins se passe de toute explication; QUE, conformément à l'article 83 du Règlement, des frais raisonnables de déplacement et de séjour soient versés aux témoins invités à comparaître devant le comité et ce, jusqu'à concurrence de trois délégués par organisme. Quelqu'un peut-il proposer la motion?

Le sénateur Olson: Je propose la motion.

Le sénateur Austin: J'ai assisté à deux autres séances d'organisation de comités au cours desquelles certains sénateurs ont demandé à modifier cette motion pour éviter qu'elle donne à penser que l'on autorisait le paiement des témoins, ce qui est contraire à la pratique. La motion amendée était donc la suivante: «Que, conformément à l'article 83 du Règlement, des frais raisonnables de déplacement et de séjour soient versés aux témoins invités à comparaître» etc... , mais à la fin on avait ajouté: «... sous réserve de recevoir l'approbation du comité.»

Le président: Voilà qui nous amène à un sujet sur lequel j'aimerais m'attarder. Je ne veux pas lui consacrer trop de temps maintenant, mais permettez-moi de vous rapporter un incident qui n'est arrivé en tant que président du Comité de l'agriculture lors d'auditions que nous avons tenues au sujet des barrages sur les rivières Alameda et Rafferty, en Saskatchewan. Nous avons entendu quatre témoins, deux qui étaient pour le projet et deux contre. Il y avait un dénommé George Hill qui faisait partie du personnel de direction de l'Administration du bassin de la rivière Souris. Nous avons payé le témoin qui était contre le projet, mais nous n'avons pas dédommagé George Hill et la personne qui l'accompagnait, qui étaient en faveur du projet. George Hill nous a écrit pour nous reprocher, à juste titre d'ailleurs, d'avoir dédommagé un témoin et pas les autres.

Nous avons décidé à ce moment-là, qu'il est préférable d'accorder exactement le même traitement aux témoins, de leur donner les mêmes renseignements sur les indemnités qu'ils sont autorisés à recevoir. J'étais gêné de donner à M. Hill, avec qui je n'étais pas d'accord sur plusieurs points, la possibilité d'affirmer qu'il n'avait pas eu droit au même traitement que

[Text]

witnesses on the other side of the issue. Granted the authority he represented was rich and the others were poor, nevertheless it seems to me to be an issue that could turn into a problem for us.

In order that it not develop into a problem we should be giving the same information to all of our witnesses.

Senator Austin: It is an interesting issue. The first aspect of it is the simple budgetary problem of the Senate. It has been the practice of Senate committees to pay expenses for the fewest possible witnesses and to look at the merits of the attendance of a witness where a statement is required. I think it should be left up to the judgment of the subcommittee as to whether to pay. In my view, the committee would not pay unless it was required, and one of the requirements would be the imbalance in the evidence presented. But you would not have the opportunity to judge various sides of an issue if you failed to hear a certain point of view because the witness could not afford to attend or, in some cases, would not attend.

I do not agree with you, Mr. Chairman, on the question of equal treatment, because I believe it is more equitable to decide in a progressive way whether funds need to be expended. Equal treatment should be left to the evidence. I should hate to pay Petro-Canada to attend to answer an argument of some consumer advocate about the unfair method of pricing retail gasoline in Canada. Suppose that we were satisfied to pay that consumer advocate to attend. I do not think we should feel obliged to pay Petro-Canada out of some notion of equal treatment.

Senator Balfour: What does rule 83 state?

The Clerk of the Committee: Basically, it states that witnesses have to be invited or summoned before they can be paid.

Senator Austin: There are two kinds of invitations. There those people we invite who will pay for themselves, and that is clear in their invitation, while there are others whose expenses we take the responsibility for.

Senator Balfour: But we are not obliged to take the responsibility for them.

The Clerk of the Committee: Rule 83 states:

The Clerk of the Senate is authorized to pay every witness invited or summoned to attend before a select committee a reasonable sum for living and travelling expenses of the witness, upon the certificate of the clerk of the committee attesting to the fact that the witnesses attended before the committee by invitation or summons.

Senator Balfour: That gives us control.

Senator Olson: I think we can accommodate both sides of this issue by making the same information available to all witnesses. Those who wish to apply to have their expenses paid

[Traduction]

les autres témoins. Il est vrai que l'administration qu'il représentait était riche et que les opposants au projet étaient pauvres, mais c'est malgré tout une situation qui serait susceptible de nous poser problème.

Afin de ne pas donner prise à ce genre de problème, il faudrait fournir le même genre de renseignements à tous nos témoins.

Le sénateur Austin: C'est une question très intéressante dont le premier aspect est un simple problème d'ordre budgétaire pour le Sénat. Les comités du Sénat ont pour règle de rembourser les dépenses du moins grand nombre possible de témoins et de juger de l'importance des témoignages. À mon avis, il faudrait laisser le sous-comité prendre une décision à ce sujet. À mon sens, le comité ne devrait verser d'indemnités que lorsque cela est indispensable, entre autres pour éviter un déséquilibre des témoignages présentés. Dans certains cas, le comité n'est pas en mesure de prendre connaissance des différents aspects d'une question s'il n'entend pas le point de vue des témoins qui ne peuvent pas se permettre ou, parfois, qui ne veulent pas répondre à la convocation du comité.

Je ne suis pas d'accord avec vous, monsieur le président, en ce qui a trait au traitement équitable, car j'estime qu'il serait plus juste de décider à mesure s'il est nécessaire d'engager des fonds. C'est uniquement au témoignage qu'il faut garantir un traitement équitable. Je ne voudrais absolument pas indemniser la société Petro-Canada pour qu'elle vienne contrer l'argumentation d'un défenseur des consommateurs relativement à l'inéquité de la méthode de tarification de l'essence vendue au détail au Canada. Supposons que nous soyons prêts à indemniser le défenseur des consommateurs pour obtenir son témoignage. Je ne pense pas que nous devrions nous sentir obligés, par souci d'équité, de procéder de la même manière pour Petro-Canada.

Le sénateur Balfour: Que dit l'article 83 du Règlement?

Le greffier du Comité: Il précise, essentiellement, que les témoins doivent être invités ou convoqués pour pouvoir être indemnisés.

Le sénateur Austin: Il y a deux types de convocation. Il y a celle qui s'adresse à des personnes qui assument leurs propres frais et qui l'indique de manière explicite, et celle qui s'adresse à des personnes dont nous prenons en charge les frais encourus.

Le sénateur Balfour: Cependant, nous ne sommes pas tenus d'assumer les frais de déplacement.

Le greffier du comité: L'article 83 du Règlement se lit comme suit:

«Le greffier du Sénat est autorisé à verser à tout témoin invité ou nommé à comparaître devant un comité particulier une indemnité raisonnable pour frais de voyage et de séjour, moyennant présentation d'un certificat du greffier du comité attestant que le témoin s'est effectivement présenté devant le comité, sur invitation ou citation.»

Le sénateur Balfour: Voilà qui nous permet de contrôler.

Le sénateur Olson: Je crois que nous pouvons ménager les deux côtés en mettant les mêmes renseignements à la disposition de tous les témoins. Ceux qui voudront se faire rembourser

[Text]

will do so. I predict that witnesses who have no difficulty in paying will not apply for it; that has been past practice.

The Chairman: That is what embarrassed me in the Alameda-Rafferty matter. The Souris Basin people have lots of money and accused us of being selective. They said, "You paid those people to come before your committee and you did not pay us. Therefore, by virtue of your control of the purse strings, you determine the kind of evidence that you will hear." He was referring not so much to himself as he was to those people who live in Estevan, Saskatchewan, who were favourably disposed towards the project. By reason of our control of the financial ability of people to attend, we could be accused of affecting the evidence. We could be accused of having an imbalance in evidence because we choose whom to invite. We are responsible to our public, however, to be fair when we hold hearings, and we will do that.

Senator Austin: I find no difficulty in answering the accusation you have just outlined. I feel it is our duty to ensure that all reasonable sides of an argument are heard. We may use our discretion when we think some side is not being heard for reasons that are financial alone. That is the test and ultimately we will be judged on whether we have held a fair hearing in terms of the evidence.

Senator Lefebvre: Honourable senators, I apologize for my late arrival, but I have just left the budget subcommittee, which I chair, in which we were discussing this very subject. The feeling of that committee is that, first, we ought to discourage witnesses from expecting to be paid.

The Clerk of the Senate, up until now, has had a fund from which to pay witnesses' expenses when a committee has adopted a resolution to do so. The bill is sent to the Clerk of the Senate and it is paid on a resolution from the committee. Some of the committees making requests of the budget subcommittee had put sums of money aside in case they had to pay witnesses. In every case, the subcommittee turned down the request and removed the amount so as to ensure that witnesses would not expect to come before the Senate and be paid.

How would we choose which representatives of companies to pay and which not to pay? People appearing before committees for private interests should never be paid. If they represent a company in the private sector, the last thing they should expect is to have their expenses paid. The Senate pays people representing non-profit organizations, housewives or ordinary people appearing before a committee who do not have the financial support of a private or public corporation.

If the committee believes a witness ought to be paid, it sends the bill on to the Clerk of the Senate. As an aside, we are looking into this matter right now because we feel that eventually that fund should be under the control of the Committees

[Traduction]

leurs frais pourront en faire la demande. L'expérience montre que les témoins pour qui les frais ne posent pas problème, ne présentent pas de demande de remboursement.

Le président: c'est bien ce qui m'a gêné dans l'affaire Alameda-Rafferty. L'Administration du bassin de la rivière Souris a beaucoup d'argent, mais elle nous a accusé de privilégier certains témoins plutôt que d'autres. Le représentant de cet organisme nous a reproché d'avoir payé les autres témoins et de ne pas l'avoir indemnisé. Il nous a donc accusé de biaiser les témoignages que nous entendions, de par l'usage que nous faisons de nos fonds. Il faisait moins allusion à lui-même qu'aux habitants d'Estevan, en Saskatchewan, qui étaient en faveur du projet. En raison de l'influence que nous exerçons sur la capacité des gens à venir témoigner, on pourrait nous reprocher de biaiser les témoignages. On pourrait nous accuser de fausser les témoignages par le choix des personnes que nous appelons à comparaître. Toutefois, nous nous devons d'être équitables envers la population lorsque nous tenons des audiences et nous assumerons cette responsabilité.

Le sénateur Austin: Je n'ai aucun problème à répondre à l'accusation que vous venez de soulever. Je pense qu'il est de notre devoir de faire en sorte que tous les points de vue raisonnables soient entendus. Nous pouvons venir en aide à un témoin si nous jugeons que, pour des raisons financières, il serait incapable de nous présenter son témoignage. C'est le seul critère et, en fin de compte, nous serons jugés en fonction du traitement équitable que nous aurons accordé aux différents témoins.

Le sénateur Lefebvre: Veuillez, honorable sénateur, excuser mon retard, mais j'arrive du sous-comité du budget où j'occupe le fauteuil de président et où nous parlions justement de la même chose. Les membres de ce comité estiment tout d'abord qu'il faudrait faire en sorte que les témoins ne s'attendent pas à être payés.

Jusqu'à présent, le greffier du Sénat disposait de fonds pour payer les frais des témoins lorsqu'un comité décide de le faire. La facture est transmise au greffier du Sénat et honorée sur résolution du comité. Certains comités présentant des demandes au sous-comité du budget mettent des sommes d'argent de côté, au cas où ils auraient à payer les témoins. Dans chaque cas, le sous-comité a rejeté les demandes et retiré les montants d'argent, afin que les témoins appelés à comparaître devant les comités du Sénat ne s'attendent pas à être payés.

Comment décider quels sont les représentants de sociétés qui devraient être payés et ceux qui ne devraient pas l'être? Les témoins représentant des intérêts privés qui se présentent devant les comités, ne devraient jamais être payés. S'ils représentent une société du secteur privé, la dernière chose qu'ils devraient espérer, c'est de toucher une indemnité. Le Sénat indemnise les personnes qui représentent des organismes à but non lucratif, les ménagères ou les gens du peuple comparaisant devant un comité, qui ne bénéficient pas de l'appui financier d'une société privée ou publique.

Lorsque le comité estime qu'un témoin devrait être indemnisé, il transmet la facture au greffier du Sénat. Je peux vous dire, entre parenthèses, que nous étudions cette question en ce moment parce que nous estimons que ces fonds devraient être

[Text]

Branch, not the control of the Clerk of the Senate. The feeling is that he should not have that control. Right now, however, under the rules he does. This is a fund of approximately \$50,000 that is at his disposal. That has been the practice for 100 years, probably. The fund used to pay witnesses appearing before committees.

Senator Kenny: I apologize to honourable senators for arriving late. I want to elaborate on what Senator Lefebvre has just said. I could do so now or I could do so when the committee addresses budget questions, but I do not know whether you have covered them or not.

The Chairman: Just to bring you up to date, you have before you a suggested list of motions. We are currently on motion number 8. All previous motions have been dealt with. I am the chairman and the deputy chairman is Senator Balfour. A steering committee has not been struck except that it has a chairman and deputy chairman, and there is a need to select three other members.

There is no intention today to deal with items 10 and 11, unless there is some desire to do so. Those are the only items that have a budgetary aspect to them that might be under discussion today. Does that help you, Senator Kenny?

Senator Kenny: Yes, it helps me, and I will be very brief in that regard. I would say facetiously that some companies—I was thinking of Dome Petroleum in its latter days—do need help to come before committees.

More seriously, I do not share the view that we should be so tough on paying for witnesses. I take the view that Senator Austin has taken, that the test is whether we are getting a fair hearing and then, if so, we will pay for whomever we have to. I would hope that that would be the view of most senators.

When we do come forward with a budget, I suggest we examine the question of the use of the Library of Parliament. I say that not because I have been unhappy with the staff that this committee has had; on the contrary, we have had excellent staff. However, question will be put to us by the committee. In every case where they have not approved the budget they have asked for an explanation. I feel there is some urgency to have a budget approved in order to get studies under way over the course of the summer. I believe we should have an answer to that question.

When committees have wanted to hire staff, the Internal Economy Committee has been turning down requests without specific information. They have required information such as who it is, how much it is going to cost, and why we want to hire that person. Again, if we want to get everything done in the two weeks that are left in June, I would suggest that we address those questions before we go to the subcommittee, rather than get rejected and have to meet again.

The item that has been crossed out of every budget to date is travel for committees. It has been suggested that there are

[Traduction]

placés sous le contrôle de la Direction des comités plutôt que sous le contrôle du greffier du Sénat. Nous estimons en effet que le greffier ne devrait pas avoir cette responsabilité. En ce moment, cependant, il est chargé d'administrer, en vertu du Règlement, ce fonds d'environ 50 000 \$. C'est la coutume depuis probablement une centaine d'années. Le fonds sert à indemniser les témoins qui comparaissent devant les comités.

Le sénateur Kenny: Veuillez, honorables sénateurs, accuser mon retard. J'aimerais ajouter une précision à ce que vient de dire le sénateur Lefebvre. Je peux le faire tout de suite ou attendre que le comité aborde les questions budgétaires, mais je ne sais pas si vous en avez parlé ou non.

Le président: À titre d'information, nous sommes arrivés à la motion numéro 8 de la liste que vous avez devant vous. Nous avons examiné toutes les autres motions précédentes. Je suis le président et le vice-président est le sénateur Balfour. Le comité directeur a été partiellement établi, le président et le vice-président ayant été nommés, mais il reste encore à choisir trois autres membres.

Nous n'avons pas l'intention de nous pencher aujourd'hui sur les points 10 et 11, à moins que les membres du comité le souhaitent. Ce sont les seuls points à saveur budgétaire que nous pourrions aborder aujourd'hui. Est-ce que vous y voyez plus clair, sénateur Kenny?

Le sénateur Kenny: Oui, je vois mieux où nous en sommes et je serais très bref à cet égard. J'aimerais mentionner, sous forme de plaisanterie, que certaines sociétés, comme Dome Petroleum lors de ses derniers jours, ont vraiment besoin d'aide pour comparaître devant les comités.

Mais, restons sérieux. Je ne pense pas que nous devrions appliquer des règles si sévères pour l'indemnisation des témoins. Je suis d'accord avec le sénateur Austin et j'estime que notre objectif devrait être d'obtenir des témoignages équitables et que nous devrions, pour ce faire, accepter d'indemniser les témoins que nous voulons entendre. J'aimerais que la majorité des sénateurs soient de mon avis.

Quand il sera question de présenter un budget, j'aimerais que l'on examine la question de l'utilisation de la bibliothèque du Parlement. Je ne dis pas cela parce que je suis mécontent du personnel de notre comité; au contraire, notre personnel est excellent. Cependant, le comité nous posera la question. Chaque fois que le comité a refusé d'approuver un budget, il a demandé des explications. J'estime qu'il est urgent de faire approuver un budget afin de pouvoir faire entreprendre des études au cours de l'été. J'estime qu'il faudrait répondre à cette question.

Chaque fois que les comités ont voulu engager du personnel, le Comité de la régie intérieure a rejeté les demandes qui ne comportaient pas de renseignements précis. Le comité veut savoir par exemple qui est le candidat, combien il va être payé et pourquoi nous voulons l'engager. Je souligne que si nous voulons progresser au cours des deux semaines qui nous restent au mois de juin, il faudrait nous pencher sur ces questions avant de nous adresser au sous-comité plutôt que d'essayer un refus et d'avoir à nous réunir une nouvelle fois.

Les frais de déplacement des comités sont les dépenses qui ont été éliminées de tous les budgets jusqu'à présent. On pré-

[Text]

ways for senators to travel other than on Senate budgets. However, if there is a specific trip in mind, perhaps the subcommittee will look at it.

I raise these questions, Mr. Chairman, only in the hope of expediting our work.

The Chairman: Is there any other discussion of the suggested motion dealing with reimbursement of witnesses?

I should like to reflect on what I hear being said by a majority of senators and ask for an amendment to the motion. I am not ruling that out when I ask for further discussion. In that context, Senator Lefebvre, did you have something to say?

Senator Lefebvre: Witnesses who need to be paid should be paid; others should not. I believe the motion should say "... pursuant to rule 83, reasonable travelling and living expenses be paid to witnesses at their request." In other words, it should not be automatic. At the present time no committee is paying witnesses automatically. The way the motion reads makes it sound like it is automatic.

The Chairman: Senator Lefebvre, you were not here when I related the anecdote with respect to hearings that the Agriculture Committee had had, and I do not want to take time to repeat it.

Senator Kelly: Mr. Chairman, perhaps we should add the word "may" before the word "be" so the motion will read "may be paid to witnesses." That would seem to leave the door open for what Senator Lefebvre is saying.

Senator Lefebvre: That is fine.

The Chairman: Is the mover agreeable to that change?

Senator Hastings: I agree.

The Chairman: I will put the motion with that change that the mover has agreed to and that Senator Austin suggested earlier in the discussion of the motion. Before I put the question, is there any further discussion? There being none, is it agreed?

Hon. Senators: Agreed.

The Chairman: There is more to talk about in this context, and perhaps we could return to it on another occasion when we have more time.

The next item, Item No. 9, deals with authorization of accounts. The motion reads:

THAT, pursuant to paragraph 3:05 of Appendix III to the *Rules of the Senate*, accounts for payment by the Committee be certified by the Chairman or Deputy Chairman.

Is it agreed, honourable senators?

Hon. Senators: Agreed.

The Chairman: Now we come to items 10, 11 and 12.

[Traduction]

tend que les sénateurs peuvent financer leurs déplacements autrement qu'à partir des budgets du Sénat. En revanche, il est possible que le sous-comité accepte certains frais de déplacement à l'occasion d'un voyage précis.

Monsieur le président, je soulève ces questions uniquement dans le but d'accélérer nos travaux.

Le président: Avez-vous d'autres commentaires au sujet de la motion proposée concernant le remboursement des témoins?

J'aimerais prendre en compte l'opinion de la majorité des sénateurs et demander la modification de la motion. Je n'exclus pas cela quand je demande d'approfondir la décision. À ce sujet, sénateur Lefebvre, avez-vous quelque chose à ajouter?

Le sénateur Lefebvre: Il faudrait payer les témoins qui doivent être indemnisés, mais pas les autres. À mon avis, la motion devrait se lire comme suit: «QUE, conformément à l'article 83 du Règlement, des frais raisonnables de déplacement et de séjour soient payés aux témoins, sur demande.» Autrement dit, le paiement de l'indemnité ne devrait pas être automatique. À l'heure actuelle, aucun comité ne rembourse automatiquement les témoins. Or, à lire la motion, il semble que le versement des indemnités se fait automatiquement.

Le président: Sénateur Lefebvre, nous étiez absent lorsque j'ai rapporté l'anecdote concernant certaines audiences qu'avait eues le Comité de l'agriculture et je n'ai pas le temps de vous la répéter.

Le sénateur Kelly: Monsieur le président, il faudrait peut-être remplacer le mot «soient» afin que la motion précise que des indemnités «puissent être versées aux témoins». Ce libellé ne serait pas contraire à ce qu'a proposé le sénateur Lefebvre.

Le sénateur Lefebvre: Très bien.

Le président: L'auteur de la motion est-il d'accord avec la modification?

Le sénateur Hastings: D'accord.

Le président: Je présente la motion avec la modification que son auteur a approuvée et que le sénateur Austin a proposé un peu plus tôt au cours de la discussion. Avant de mettre la question aux voix, avez-vous d'autres commentaires? Étant donné qu'il n'y a pas d'autres commentaires, la motion est-elle adoptée?

Des voix: Adoptée.

Le président: Le sujet n'a pas été épuisé et nous pourrions peut-être y retourner à un autre moment, quand nous aurons plus de temps.

Passons maintenant au point numéro 9 qui traite de la certification des comptes. La motion se lit comme suit:

QUE, conformément à l'article 3:05 de l'Annexe III du Règlement, les comptes à payer au nom du comité soient certifiés par le président ou le vice-président.

Êtes-vous d'accord, honorables sénateurs?

Des voix: D'accord.

Le président: Nous arrivons maintenant aux articles 10, 11 et 12.

[Text]

Senator Austin: Unless we were not correctly advised in an earlier committee, I understand that this committee—and every other committee—does need to establish a budget to have an opportunity to function. I believe that item No. 10 should be passed so that we can deal with any legislation that is referred to us.

The Chairman: I have no problem with that. Item No. 11, dealing with special studies, is more sensitive.

We have a very good attendance today. I had not intended to, but I would be quite happy to deal with item No. 10, which is our legislative budget.

May I have a mover of the motion?

Senator Austin: I so move.

The Chairman: This takes us into some questions that Senator Kenny raised. We are fortunate to have on our committee the chairman and a very powerful member of the Subcommittee on Budgets. Perhaps we could go through the budget very quickly and assure ourselves that we have something reasonably acceptable to them.

I have not prepared myself in a thorough way to go through this, but let us proceed. With the help of the clerk of the committee we should be able to address any potential problems.

The budget is for a total of \$72,739. That amount includes the hiring of staff, other than the Library of Parliament, to support the committee.

We have the benefit of knowing the kind of concern that the Internal Economy Subcommittee on Budgets has about this. They want to know who, how much and why.

The question of who is answered here, and it is Dean Clay Associates, which is essentially Dean Clay. His hourly rate is set out in the suggested budget, which would be how much in terms of the per hour cost.

To answer the question why, Mr. Clay has supported the committee in the past, as well as the House of Commons committee, although not in this Parliament. I suppose I should accept some responsibility for assuming that I would become the chairman and I asked the clerk, in conjunction with Mr. Clay, to prepare this suggested budget.

The only comment I can make about the gross amount of \$12,144 is that, in conjunction with Mr. Clay and the clerk, Tim Wilson, this is a rough estimate of what we will need for the next little while to conduct our work.

I will invite comment and questions at this point.

Senator Kenny: I should preface my comment by saying that I think I am out of step with the subcommittee on most things. Therefore, you can judge accordingly.

Have you canvassed the Library of Parliament to see if there is appropriate other research staff? It also occurs to me that a response you might want to consider would be that Mr. Clay was with the Library of Parliament, and when he left we had found his services so useful that we continued to hire him. We were following the practice of going to the Library of Parlia-

[Traduction]

Le sénateur Austin: À moins que nous ayons été mal renseignés dans un comité précédent, je crois que ce comité, comme les autres d'ailleurs, doit établir un budget pour pouvoir fonctionner. Je crois qu'il faudrait adopter l'article 10 afin de pouvoir nous pencher sur les textes de loi qui nous sont soumis.

Le président: Pas de problème. L'article numéro 11 qui traite des études spéciales est plus délicat.

Nous avons une très bonne participation aujourd'hui. Je n'en avais pas l'intention, mais je serais ravi de traiter de l'article numéro 10 qui se rapporte à notre budget législatif.

Quelqu'un peut-il proposer la motion?

Le sénateur Austin: Je propose la motion.

Le président: Voilà qui nous amène à aborder certaines questions soulevées par le sénateur Kenny. Nous avons la chance de compter parmi nous le président et un membre très influent du sous-comité du budget. Nous allons examiner très rapidement le budget afin de nous assurer qu'il lui paraît assez acceptable.

Je ne suis pas vraiment préparé pour cela, mais allons-y tout de même. Avec l'aide du greffier du comité, nous devrions être en mesure de cerner les problèmes éventuels.

Le budget est d'un montant total de 72 739 \$. Ce montant comprend le traitement du personnel de soutien autre que celui de la bibliothèque du Parlement.

Nous avons l'avantage de connaître les détails auxquels le Sous-comité de la régie intérieure chargé des budgets accorde de l'importance. Qui, combien et pourquoi sont les questions qu'il pose.

Pour répondre à la première question, il s'agit de Dean Clay Associates, qui est en fait essentiellement Dean Clay. Le budget proposé fait état de son taux horaire.

Ensuite, pourquoi avons-nous choisi M. Clay? M. Clay a déjà collaboré avec le comité, ainsi qu'avec le comité de la Chambre des communes, mais lors d'une autre législature. Je dois reconnaître que, supposant que je serais nommé président, j'avais demandé au greffier, en collaboration avec M. Clay, de préparer le budget qui vous est proposé.

Le seul commentaire que je peux faire au sujet du montant brut de 12 144, c'est qu'il s'agit d'une estimation approximative établie en collaboration avec M. Clay et le greffier, Tim Wilson, du montant dont nous aurons besoin prochainement pour mener à bien nos activités.

Avez-vous des commentaires et des questions à formuler?

Le sénateur Kenny: Je dirai, en guise d'avertissement, que je suis en désaccord sur presque tous les points avec le sous-comité. Libre à vous, donc, de juger en conséquence.

Avez-vous consulté la bibliothèque du Parlement pour savoir si vous auriez pu obtenir les services d'un autre agent de recherche? Il me semble également que vous auriez pu prendre en considération le fait que M. Clay faisait partie de la bibliothèque du Parlement et que, lorsqu'il a quitté son emploi, ses services nous ont paru si utiles que nous avons continué à y faire appel. Nous avons l'habitude de demander l'aide de la

[Text]

ment and, as it happened, the researcher had left the Library and we wanted to stay with the same researcher.

The Chairman: Senator Balfour is next, followed by Senator Olson.

Senator Balfour: I want to make an observation, which has been made before, that, in other committee work which I have done both in the Senate and the House of Commons, to assume that when you engage the services of the Library of Parliament there is no cost of the treasury is false. There is a cost to the treasury. Studies have been made with respect to the comparative cost to the treasury of utilizing Library of Parliament personnel or utilizing outside consultants. In other words, we should not make the assumption that the Library of Parliament provides a free service to the committee.

Senator Olson: That is the same argument that I wanted to put forward—not so much for the benefit of this committee, but for the other one. There is a charge on the public purse. It probably will not turn out to be any less, although it does not show up on your budget. But it is an illusion to think that it is not a cost. Those things should be drawn to the attention of the subcommittee, which I am sure has heard about them before.

Senator Hastings: My remarks will be addressed to the choice of Dean Clay Associates. It was only three years ago that this committee extensively canvassed the pros and cons with respect to the Library of Parliament. This committee decided at that time that the use of Dean Clay Associates was the logical and most efficient manner in which this committee could operate. We learned at that time that we did not receive the services that we thought we were entitled to from the Library of Parliament, and that is why we went to Dean Clay Associates.

The Chairman: In answer to Senator Kenny's question, has anyone consulted with the Library of Parliament? I have not consulted with anyone from the Library of Parliament, because—and it may be an incorrect assumption—I have assumed that they are not staffed in this area. I have followed to some degree what other committees propose to do.

For example, I think that the House of Commons Energy Committee intends to use the Library of Parliament to support it. If I read *Hansard* correctly, however, that committee is not very active, and I do not know whether it will stick to that decision. However, that is the case at present. I also assume that, if we wanted the Library of Parliament to staff up, they would go out of their way to assist us.

Again, I accept responsibility for this suggested budget in that, for continuity and other reasons, I feel that Dean Clay is a good candidate to support the committee again. I have discussed this with him, and he is prepared to do it.

[Traduction]

bibliothèque du Parlement et nous avons voulu conserver le même agent de recherche, même après qu'il eût quitté la bibliothèque.

Le président: La parole est ensuite au sénateur Balfour puis au sénateur Olson.

Le sénateur Balfour: J'aimerais faire une observation qui a déjà été faite dans d'autres comités du Sénat et de la Chambre des communes auxquels j'ai participé. Il est faux de croire que les services des agents de recherche de la bibliothèque du Parlement ne coûtent rien au Trésor. Des études ont comparé les coûts des services de la bibliothèque du Parlement à ceux du personnel de l'extérieur. Autrement dit, il faut se garder de croire que la bibliothèque du Parlement offre un service gratuit au comité.

Le sénateur Olson: C'est exactement le même argument que celui que je voulais avancer, moins à l'intention de ce comité que pour l'autre. Les services des agents de recherche coûtent de l'argent au Trésor public. Ils ne sont probablement pas moins chers, mais ils ne figurent pas dans notre budget. Il est tout à fait faux de croire qu'ils sont gratuits. Il faudrait porter ces détails à l'attention du sous-comité qui en a probablement déjà eu connaissance.

Le sénateur Hastings: Mes commentaires concernent le choix de Dean Clay Associates. Il y a trois ans seulement que le comité a analysé attentivement les avantages et les inconvénients de faire appel aux services de la bibliothèque du Parlement. Le comité avait décidé, à l'époque, que la manière la plus logique et la plus efficiente de fonctionner était de faire appel aux services de Dean Clay Associates. Nous avions réalisé en effet que nous n'obtenions pas de la bibliothèque du Parlement les services auxquels nous pensions avoir droit. C'est la raison pour laquelle nous avons retenu les services de Dean Clay Associates.

Le président: Pour répondre à la question du sénateur Kenny, quelqu'un a-t-il consulté la bibliothèque du Parlement? Personnellement, je n'ai communiqué avec personne à la bibliothèque du Parlement parce que j'étais convaincu, à tort peut-être, qu'elle n'avait pas de personnel dans ce domaine. Je me suis contenté, dans une certaine mesure, d'imiter ce qui se fait dans les autres comités.

Par exemple, je pense que le Comité de l'énergie de la Chambre des communes a l'intention de faire appel aux services de la bibliothèque du Parlement. Cependant, si j'interprète bien le *Hansard*, ce comité n'est pas très actif et je ne suis pas certain qu'il respectera cette décision. Toutefois, voilà où en sont les choses. Par ailleurs, je suppose que si nous demandions à la bibliothèque du Parlement de nous prêter du personnel, elle ferait de son mieux pour nous aider.

J'accepte la responsabilité de ce projet de budget, étant donné que, pour des raisons de continuité et pour d'autres raisons, j'estime que Dean Clay est un bon choix d'agent de recherche pour le comité. J'en ai parlé avec lui et il est prêt à accepter ce travail.

[Text]

That covers that item. It is quite controversial, and Senator Kenny has quite properly told us what the practice of the budget subcommittee is.

Senator Lefebvre, do you wish to add anything?

Senator Lefebvre: Senator Kenny has explained it. You, as chairman, would have to be prepared to defend it.

The Chairman: Do you think the defence that has come up here would work?

Senator Lefebvre: It sounds credible to me, but there are others there who may not accept it as readily. Let me put it that way. You can speak to the others who appeared before our committee.

Senator Olson: They were all rejected.

Senator Lefebvre: A few were rejected and items were reduced, but not on that.

Senator Kenny: They were reduced to 50 per cent.

Senator Lefebvre: Yes, half and half. Just be prepared for questions; that is all I would say.

The Chairman: Next is "Proofreading and editing of reports." Again, this is a best estimate.

Senator Kenny: No problem.

Senator Hastings: I think you should put: "Proofreading, editing and translation."

Senator Lefebvre: Does it include translation?

Senator Hastings: No. Isn't it specialized translation, proofreading?

The Chairman: Mr. Wilson, do you wish to comment on that?

The Clerk of the Committee: Translation is done through the Secretary of State. They have a special service for Senate committees, and we always use them. However, sometimes reports have some urgency attached to them, and the people at the translation service are there only from nine to five. We sometimes have last minute changes to the English that must be reflected in the French version. As Senator Hastings mentioned, sometimes some translation is required as well, but that is fairly minimal. We have found it necessary in the past to have someone there who can do proofreading, editing and a little bit of translation the night before it has to be tabled.

The Chairman: Senator Hastings, is that a good explanation for you?

Senator Hastings: Agreed.

The Chairman: Is it agreed?

Hon. Senators: Agreed.

The Chairman: Carried.

The next item is "Expenses of Witnesses." This item has already been touched on.

Senator Lefebvre: That one will not go through. It will be shot right down.

[Traduction]

Voilà, tout est dit. C'est une question assez controversée et le sénateur Kenny nous a exposé la pratique du sous-comité du budget.

Voulez-vous ajouter quelque chose, sénateur Lefebvre?

Le sénateur Lefebvre: Le sénateur Kenny l'a expliqué. Vous devez, en tant que président, être prêt à défendre notre budget.

Le président: Pensez-vous que les arguments que nous avons soulevés ici seraient acceptés?

Le sénateur Lefebvre: Ils me paraissent tout à fait logiques, mais, si vous voulez, il y a peut-être des gens qui ne les accepteront pas aussi facilement. Vous pouvez en parler aux personnes qui ont comparu devant notre comité.

Le sénateur Olson: Tous les budgets ont été rejetés.

Le sénateur Lefebvre: Certains budgets ont été rejetés et certains postes de dépenses ont été réduits, mais pas celui-là.

Le sénateur Kenny: Les budgets ont été réduits de 50 p. 100.

Le sénateur Lefebvre: Oui, moitié. Soyez prêt à répondre aux questions; c'est tout ce que je peux vous dire.

Le président: Le poste budgétaire suivant est «lecture d'épreuves et révision de rapports». Là encore, il s'agit de la meilleure estimation dont nous disposons.

Le sénateur Kenny: Aucun problème.

Le sénateur Hastings: Je pense que vous devriez intituler ce poste: «Lecture d'épreuves, révision de rapports et traduction».

Le sénateur Lefebvre: Est-ce que cela comprend la traduction?

Le sénateur Hastings: Non. Ne s'agit-il pas de traduction spécialisée, lecture d'épreuves?

Le président: M. Wilson, avez-vous un commentaire à formuler à ce sujet?

Le greffier du Comité: C'est le Secrétariat d'État qui se charge de la traduction. Nous faisons toujours appel à son service spécial de traduction des délibérations des comités du Sénat. Cependant, les traducteurs travaillent de neuf à cinq et nous avons parfois des textes urgents à faire traduire. Parfois, il faut reporter dans la version française les changements de dernière minute que nous avons apportés à la version anglaise. Comme l'a mentionné le sénateur Hastings, il y a parfois un peu de traduction à faire, mais c'est assez limité. Jusqu'à présent, il nous est paru nécessaire de confier notre compte rendu, la veille de son dépôt, à un spécialiste qui peut faire la lecture d'épreuves, la révision et un peu de traduction.

Le président: Sénateur Hastings, est-ce que cette explication vous satisfait?

Le sénateur Hastings: Très bien.

Le président: Est-ce que vous êtes d'accord?

Des voix: D'accord.

Le président: Adopté.

Le poste suivant est «Dépenses des témoins». Nous en avons déjà parlé un peu.

Le sénateur Lefebvre: Ce poste de dépense sera rejeté immédiatement.

[Text]

The Chairman: Do you mean that there is no ability to reimburse witnesses?

Senator Olson: No.

Senator Lefebvre: No. I explained that there was a special fund of the Clerk of the Senate. The committee would pass a resolution saying that, Yes, they wished to pay Mrs. Jones because she appeared before the committee, and the bill would be sent to the Clerk of the Senate. But right now no committee—

The Chairman: At whose discretion is it?

Senator Lefebvre: Once a committee has adopted the resolution, under the rule as set out the Clerk automatically pays the bill.

Senator Balfour: So it is an unnecessary item.

Senator Lefebvre: It is an unnecessary item, and every committee that has come before us so far this year with these items has had them rejected.

The Chairman: We will delete that, then.

Senator Austin: So there is a central fund for witnesses? Is that what you are saying?

Senator Lefebvre: Yes. I do not know how it came about; I would like to see it changed eventually. It has been here for 60 years—or whatever.

Senator Austin: May I ask one more question?

The Chairman: Yes, Senator Austin.

Senator Austin: If we have a central fund for witnesses, then, when the chairman reports the expenditures of this committee—

Senator Lefebvre: It does not include that amount.

Senator Austin: —those amounts will not be reported henceforth; they will be separately reported for the Senate committees as a whole.

Senator Lefebvre: No, they are never reported as Senate committee expenditures. That is why I do not like it.

Senator Austin: I see.

Senator Lefebvre: They appear as the Clerk's expenditures, as part of the Clerk's budget.

Senator Austin: I see.

Senator Lefebvre: I do not know why you senators set that up. You were here a long time before I was.

Senator Austin: Senators hate to be seen as spending money, but we do not mind the Clerk being seen as spending money.

Senator Lefebvre: It could be that.

Senator Hastings: It goes back to the time when there was one committee that called witnesses, namely, Banking, Trade

[Traduction]

Le président: Voulez-vous dire qu'il est impossible de rembourser les témoins?

Le sénateur Olson: Non.

Le sénateur Lefebvre: Non. J'ai expliqué que le greffier du Sénat dispose d'un fonds spécial. Le comité adopte une résolution déclarant qu'il «souhaite indemniser Mme Tremblay suite à sa comparution devant le comité», et fait parvenir la facture au greffier au Sénat. Mais actuellement, aucun comité . . .

Le président: Mais, de qui dépend le versement de l'indemnité?

Le sénateur Lefebvre: Une fois que le comité a adopté la résolution, le greffier doit, d'après le règlement, payer automatiquement la facture.

Le sénateur Balfour: Par conséquent, ce poste de dépense est inutile.

Le sénateur Lefebvre: En effet, et nous avons refusé jusqu'à présent toutes ces factures de dépense que nous ont présenté les comités.

Le président: Alors, nous allons l'annuler.

Le sénateur Austin: Si je comprends bien, il existe un fonds central pour les témoins?

Le sénateur Lefebvre: Oui, mais je n'en connais pas l'origine; j'aimerais qu'il soit modifié. Il existe depuis soixante ans environ.

Le sénateur Austin: Puis-je poser une autre question?

Le président: Certainement, sénateur Austin.

Le sénateur Austin: Puisque nous disposons d'un fonds central pour les témoins, les montants relatifs aux frais de déplacement . . .

Le sénateur Lefebvre: Le budget ne fait pas état de ces montants.

Le sénateur Austin: . . . ne figurent pas dans le budget des dépenses du comité; les dépenses des témoins sont regroupées ensemble pour tous les comités du Sénat.

Le sénateur Lefebvre: Non, elles ne sont jamais déclarées comme dépenses des comités du Sénat. C'est la raison pour laquelle je ne suis pas d'accord.

Le sénateur Austin: Je vois.

Le sénateur Lefebvre: Elles sont déclarées comme dépenses du greffier et figurent dans le budget du greffier.

Le sénateur Austin: Je vois.

Le sénateur Lefebvre: Je ne sais pas pourquoi vous autres sénateurs avez mis sur pied un tel système. Vous étiez ici bien avant moi.

Le sénateur Austin: Les sénateurs ne veulent pas paraître dépensiers, et préfèrent que ce soit le greffier qui passe pour dépenser l'argent.

Le sénateur Lefebvre: C'est peut-être une explication.

Le sénateur Hastings: Cela remonte à l'époque où un seul comité, en l'occurrence le Comité des affaires bancaires et commerciales, citait des témoins à comparaître. Ce comité

[Text]

and Commerce. They just needed one clerk and had very few expenses.

Senator Lefebvre: But the amount is \$50,000 right now, and quite a bit of that was spent last year.

The Chairman: Honourable senators, unless there is a real desire to stay on this item, I should like to move ahead. We are deleting that item.

The next item is an expense of \$13,000, which is simply ten times thirteen hundred.

Senator Kenny: I have a question on that.

The Chairman: Yes, Senator Kenny. Is this on the previous item?

Senator Kenny: It concerns this item.

The Chairman: Could I finish the explanation before you comment on it?

Senator Kenny: I was going to save you some time, but if you want to go ahead that is fine.

The Chairman: Okay; save me some time.

Senator Kenny: If this amount represents registration at the convention, it will not be a problem, but if it is for travel and registration there will be a problem.

Senator Lefebvre: The amount is \$1,300 per participant?

The Chairman: Yes.

Senator Lefebvre: That is some conference!

The Chairman: This amount is included here because this conference occurs every five years. When was it last held in Canada?

Senator Lefebvre: Registration fees—I have never heard of that.

Senator Austin: A long time ago. It was in Toronto, I believe.

The Chairman: I do not know that it has ever been held in Canada before.

Senator Austin: I believe it was held in Toronto perhaps 15 years ago.

The Chairman: This is an important conference which we are hosting in this country this year. This item is included in here because when I was discussing it with the proposed support person, Dean Clay, and with the Clerk, it was suggested that we should allow the members of the committee to attend, if they wished to, and that amount covers the registration fee. We have reserved rooms, and that is what that item represents.

Senator Austin: And that is from September 12 to September 17.

Senator Lefebvre: Mr. Chairman, is that strictly the registration fee?

[Traduction]

avait besoin uniquement d'un greffier qui avait très peu de dépenses.

Le sénateur Lefebvre: Mais, actuellement, le montant s'élève à 50 000 \$ et une bonne partie de cet argent a été dépensé l'an dernier.

Le président: Honorables sénateurs, j'aimerais poursuivre, à moins que vous teniez vraiment à analyser plus en profondeur ce poste de dépense. Nous allons supprimer ce poste de dépense.

Le prochain poste fait état des dépenses de 13 000 \$ qui sont tout simplement dix inscriptions à 1 300 \$.

Le sénateur Kenny: J'ai une question à ce sujet.

Le président: Oui, Sénateur Kenny. Est-ce qu'elle porte sur le poste de dépense précédent?

Le sénateur Kenny: Non, elle concerne le poste de dépense dont vous venez de parler.

Le président: Puis-je terminer mon explication avant d'entendre vos commentaires?

Le sénateur Kenny: Je voulais vous faire gagner du temps, mais si vous voulez poursuivre, je n'y vois pas d'inconvénient.

Le président: Très bien, faites-moi gagner du temps.

Le sénateur Kenny: Si ces dépenses représentent les frais d'inscription au congrès, il n'y aura aucune difficulté. En revanche, cela posera problème s'il s'agit des frais de voyage et d'inscription.

Le sénateur Lefebvre: Est-ce que les frais d'inscription sont de 1 300 \$ par participant?

Le président: Oui.

Le sénateur Lefebvre: Ça c'est un congrès!

Le président: Cette dépense est mentionnée ici parce que ce congrès a lieu tous les cinq ans. Quand a-t-il eu lieu pour la dernière fois au Canada?

Le sénateur Lefebvre: C'est la première fois que j'entends parler de frais d'inscription aussi élevés!

Le sénateur Austin: Il y a longtemps, c'était à Toronto, je crois.

Le président: Je ne sais pas si le congrès a déjà eu lieu au Canada.

Le sénateur Austin: Je crois qu'il y en a eu un à Toronto, il y a une quinzaine d'années.

Le président: C'est un congrès important que nous accueillons cette année au Canada. J'ai décidé d'inclure ce montant de dépense dans le budget, après que nous ayons convenu, Dean Clay, l'agent de soutien proposé, le greffier et moi-même, de permettre aux membres du comité de participer, s'ils le souhaitent, au congrès. Ce montant couvre donc les frais d'inscription. J'ai réservé des chambres dont le montant figure à cet endroit.

Le sénateur Austin: Le congrès a lieu du 12 au 17 septembre.

Le sénateur Lefebvre: Monsieur le président, est-ce que ce montant couvre uniquement les frais d'inscription?

[Text]

The Chairman: That is strictly the registration fee. I can vouch for that since I have already registered.

Senator Lefebvre: Perhaps we could be sent more information on—

The Chairman: Senator, are you asking for proof?

Senator Lefebvre: No, Mr. Chairman, I would not doubt your word for a minute. I would like more information on the conference. Could that be circulated to all members of the committee?

Senator Austin: It is a major conference.

Senator Lefebvre: Yes, I know. However, I would like to have more information on it.

The Chairman: Perhaps we could duplicate the notice and send it out to all members of the committee.

Senator Lefebvre: I wish you would, Mr. Chairman. It sounds very exciting.

The Chairman: Very well. By way of clarification, the conference is held every three years, and this will be the first time that it has been held in Canada—at least in recent years.

The next item, then, under Transportation and Communications is the travel expense to attend the conference. From what I have been told by senators who also sit on the Subcommittee on Budgets, this expenditure will not likely be approved. I think for those of us who wish to attend the conference, Montreal is not very far from Ottawa. In any event, the only suggestion I can make at this time is that we delete that item from the budget. Is there any comment? Senator Balfour?

Senator Lefebvre: Mr. Chairman, Senator Kenny could perhaps explain, since he sits on that subcommittee.

The Chairman: Perhaps we could then get an explanation from Senator Kenny.

Senator Balfour: Mr. Chairman, perhaps I can get the explanation I want from Senator Kenny, but I am a bit troubled by what I am hearing. My understanding is that, in the past, when a committee submitted a legitimate budget for legitimate Senate work, it would only be in the most unusual circumstances that that budget would be rejected by the committee before whom you had to appear on the matter. Certainly, the expenses must be justified, but I do not think this Subcommittee on Budgets would have the power to reject them. Well, perhaps it would have the power, subject to the control of the Senate as a holdover rule, and we could take our case to the Senate if we chose to do so.

Senator Kenny: Mr. Chairman, as I commented, I am often out of step with the Subcommittee on Budgets, but if that subcommittee is consistent it will ask this committee to remove that item if it is included in the budget and bring it back at a later date. I, for one, do not understand that logic, I must say, and I think the chairman will attest to the fact that I argued before that subcommittee that we were putting a committee such as this through double hoops in order to do that. How-

[Traduction]

Le président: Il s'agit uniquement des frais d'inscription. Je peux vous le garantir, puisque j'ai déjà fait les inscriptions.

Le sénateur Lefebvre: Pouvons-nous obtenir plus d'informations?

Le président: Est-ce que vous voulez des preuves?

Le sénateur Lefebvre: Non, monsieur le président, je ne remets absolument pas votre parole en doute. Je voudrais plus de renseignements sur le congrès. Est-ce que des renseignements pourraient être distribués à tous les membres du comité?

Le sénateur Austin: C'est un grand congrès.

Le sénateur Lefebvre: Oui, je le sais, mais j'aimerais avoir plus de renseignements à ce sujet.

Le président: On pourrait peut-être faire des copies de la brochure et les faire parvenir à tous les membres du comité.

Le sénateur Lefebvre: J'aimerais cela, Monsieur le président. Ce congrès me paraît très intéressant.

Le président: Très bien. À titre de renseignements, je peux vous dire que le congrès a lieu tous les trois ans et que c'est la première fois depuis longtemps qu'il est organisé au Canada.

Le prochain poste de dépense se rapporte aux Transports et Communications et fait état des dépenses de voyage des participants au congrès. D'après ce que m'ont dit les sénateurs qui siègent également au Sous-comité des budgets, cette dépense ne sera probablement pas approuvée. Précisons, à l'intention des personnes qui désirent participer au congrès, que Montréal n'est pas très loin d'Ottawa. De toute manière, la seule chose que je puisse proposer en ce moment est de supprimer ce poste de dépense du budget. Est-ce qu'il y a des commentaires? Sénateur Balfour?

Le sénateur Lefebvre: Monsieur le président, le sénateur Kenny pourrait peut-être nous expliquer, puisqu'il siège au sous-comité.

Le président: Peut-être pouvons-nous donc demander une explication au sénateur Kenny?

Le sénateur Balfour: Oui, monsieur le président, peut-être que le sénateur Kenny pourra m'éclairer, car je suis un peu perplexe. J'ai l'impression qu'il fallait, jusqu'à présent, que les circonstances soient tout à fait exceptionnelles pour que le budget d'un comité du Sénat soit rejeté. Bien entendu, les dépenses doivent être justifiées, mais je ne pense pas que le Sous-comité des budgets a le pouvoir de les rejeter. Ou alors, s'il en a le pouvoir, il l'exerce sous le contrôle du Sénat et nous pouvons, éventuellement, exposer notre situation au Sénat.

Le sénateur Kenny: Comme je l'ai déjà dit, monsieur le président, je suis souvent en désaccord avec le Sous-comité des budgets, mais si ce sous-comité applique ses critères habituels, il demandera au comité d'éliminer de son budget ce poste de dépense et de le présenter à une date ultérieure. Je dois dire que je ne comprends pas, quant à moi, cette façon de procéder et le président peut attester que j'ai fait savoir au sous-comité que cela nous imposait toutes sortes de complications. Cepen-

[Text]

ever, all four committees that had budgets going through that subcommittee today had their travel portion rejected, and that was done basically at the initiative of the leadership in the Senate.

Senator Kelly: I must say that I tend to agree with Senator Balfour. It is helpful to receive advice from that subcommittee of the Standing Senate Committee on Internal Economy, Budgets and Administration. However, I still think that, as a committee, we are obligated to decide what we consider is really important and why we think so. Also, notwithstanding the fact that it appears that these items in budgets are being knocked down, I think we should not try to turn this into a presentation to the Internal Economy Committee. We must decide what we want to do and do our best to make our case.

Senator Hastings: Mr. Chairman, I think a reference was made to bringing that item back subsequently or at a later date. I would point out that, as I understand it, this conference is in September. In that event, a decision must be made before Parliament adjourns at the end of this month.

The Chairman: I would suggest, in that case, that we leave this item in.

Senator Lefebvre: Mr. Chairman, I would like one further piece of information. Senator Kenny, I am sure you will agree that most of the items which were turned down today by the subcommittee were in the nature of invitations extended to individual senators to attend different conferences or seminars that would last for two or three days. I would point out that, under the Rules of the Senate, each senator now has a budget for that. In other words, individual senators can be in receipt of a per diem and can have their hotel accommodation paid for. It is not necessary to go through a budget committee to do that. If you are invited to speak at a conference somewhere, then your travel arrangements are paid for, you receive a per diem and your hotel accommodation and your taxis are paid for. I do not think there were any items today, senator, that involved a seven-day conference.

Senator Kenny: Yes, that is true; they were not as specific as that.

Senator Lefebvre: Exactly. So I think the travel expenses for our conference should be left in our budget.

The Chairman: Very well. The next item I shall explain briefly. Last year, for the first time, representatives of our committee attended the Latin American Parliamentary Meeting on Energy and Petroleum. It was the third such meeting of that body and it was held in Colombia. The chairman of our committee, Senator Hastings, and two members of the committee, Senator Ottenheimer and Senator Lefebvre, attended that conference, as well as one staff member, the clerk, Mr. Wilson.

We are advised that there will be another such meeting and that it will be held in Caracas, Venezuela, to which it is anticipated we will receive an invitation. If precedent holds, I

[Traduction]

dant, les quatre comités qui ont présenté leur budget aujourd'hui ont dû retrancher leurs frais de voyage. Je pense que cela répond à la volonté des leaders du Sénat.

Le sénateur Kelly: Je dois dire que j'ai tendance à être d'accord avec le sénateur Balfour. Il est utile de recevoir des indications du Comité sénatorial permanent de la régie intérieure, des budgets et de l'administration. Toutefois, à titre de comité, je pense que nous nous devons de déterminer ce qui nous paraît véritablement important et pour quelle raison. Par ailleurs, nonobstant le fait que ces postes de dépense semblent être refusés, j'estime que nous devrions essayer d'éviter de faire de notre budget une présentation au comité de la régie intérieure. Nous devons définir notre programme et défendre notre budget du mieux que nous le pouvons.

Le sénateur Hastings: Monsieur le président, il me semble qu'il a été question de reporter la présentation de ce poste de dépense à une date ultérieure. J'aimerais signaler que ce congrès a lieu au mois de septembre et qu'il faut par conséquent prendre une décision avant l'ajournement du Parlement, à la fin du mois.

Le président: Je propose, par conséquent, que ce poste de dépense soit maintenu dans le budget.

Le sénateur Lefebvre: Monsieur le président, j'aimerais obtenir des éclaircissements. Je suis certain, sénateur Kenny, que vous reconnaîtrez que la plupart des postes de dépenses qui ont été refusés aujourd'hui par le sous-comité se rapportaient plutôt à des invitations personnelles reçues par des sénateurs pour participer à des congrès ou des colloques de deux ou trois jours. Permettez-moi de rappeler qu'en vertu du règlement du Sénat, chaque sénateur dispose désormais d'un budget. Autrement dit, chaque sénateur peut recevoir une indemnité journalière et se faire rembourser pour ses frais d'hôtel. Il n'est pas nécessaire, pour cela, de se présenter devant un comité du budget. Quand nous sommes invités à prononcer une conférence, nos frais de voyage sont payés, nous recevons une indemnité journalière et nos frais d'hôtel et de taxi sont remboursés. Je ne pense pas, Sénateur, que les postes de dépense qui ont été rejetés aujourd'hui concernaient des congrès de sept jours.

Le sénateur Kenny: C'est exact; ce n'était pas aussi précis que cela.

Le sénateur Lefebvre: Exactement. Par conséquent, je pense que nous devrions maintenir les frais de déplacement dans notre budget.

Le président: Très bien. Je vais expliquer brièvement le poste de dépense suivant. Pour la première fois l'an dernier, des membres de notre comité ont participé à la rencontre parlementaire latino-américaine sur l'énergie et le pétrole qui s'est tenue en Colombie. C'était la troisième réunion de ce type. Le président de notre comité, le sénateur Hastings, ainsi que deux membres du comité, le sénateur Ottenheimer et le sénateur Lefebvre, ainsi qu'un membre du personnel, le greffier, M. Wilson, ont participé à ce congrès.

On nous apprend qu'une autre rencontre aura lieu à Caracas, au Vénézuëla, et que nous y seront invités. Si tout se passe comme d'habitude, la plupart des coûts de ce congrès, à

[Text]

gather that most of the costs of that conference will be paid for by the host country. However, transportation is not paid for. In any event, that is the explanation for that item. I do not know how many of the committee would go. However, we have estimated a maximum of seven participants. As I said, last year we had a total of four participants, three senators and one staff person.

Senator Austin: Do you have dates, Mr. Chairman?

The Chairman: The date is not yet known. Last year it was in July. If what I am told is correct, in accordance with Latin American tradition it will come up again on fairly short notice.

Senator Balfour: Perhaps Senator Hastings could comment on the usefulness of attending such a conference.

Senator Hastings: Yes, Mr. Chairman. It is a very useful exercise both for the Senate of Canada and for this committee to participate in that South American conference. It was useful from the point of view of bridging the gap between Canada and the South American countries, both producing and other nations in that region. Last year we built a bridge of understanding and, in my opinion, it is worth pursuing and maintaining with those countries. Last year we represented Canada and I think we did a fairly good job.

Of course, if we intend to send seven representatives, then the cost will increase this year. However, as I recall, the only cost that accrued to the Senate was for transportation.

Senator Lefebvre: You say that the hotel expenses were paid by the host country. Will the same conditions apply this year?

The Chairman: Senator, we are anticipating that, but we do not know for sure. That is why we have not budgeted anything for that item.

Senator Austin: Senator Hastings, was the emphasis of that meeting on the subject of the supply sufficiency for Latin America, or was it the broader picture of world supply and demand?

Senator Hastings: It was on the broader basis of western hemisphere supply and demand, together with marketing.

Senator Lefebvre: Mr. Chairman, I would like to say to the committee that, last year, they were overjoyed to see Canadians at that meeting. They wanted to have the Americans present, too, but for one reason or another, the Americans turned it down. However, I must say that they were overjoyed to see some North Americans at that conference. There were approximately 17 countries represented at that conference and we were there as observers. However, they treated us really as honoured guests, I must say.

Senator Austin: Venezuela is particularly interesting, because it is an OPEC member.

Senator Lefebvre: Yes, and we are a big customer of Venezuela.

[Traduction]

l'exception des frais de déplacement, seront pris en charge par le pays hôte. Voilà ce que je peux vous dire sur ce poste de dépense. Je ne sais pas combien de membres du comité participeront à ce congrès, mais nous avons évalué qu'il y aurait au maximum sept participants. L'an dernier, comme je l'ai dit, il y avait au total quatre participants, trois sénateurs et un membre du personnel.

Le sénateur Austin: Connaissez-vous les dates, Monsieur le Président?

Le président: Nous ne connaissons pas encore les dates. L'an dernier, c'était au mois de juillet. D'après ce qu'on me dit, nous serons avisés assez tard des dates du congrès, conformément à la tradition latino-américaine.

Le sénateur Balfour: Le sénateur Hastings pourrait peut-être nous dire s'il juge utile de participer à un tel congrès.

Le sénateur Hastings: Oui, Monsieur le Président, il est très utile, à la fois pour le Sénat et pour le comité de participer à ce congrès en Amérique du Sud. Cela nous permet de tisser des liens avec les pays d'Amérique du Sud, aussi bien les producteurs de pétrole que les autres. L'an dernier, nous avons fait des efforts de compréhension mutuels qui, à mon avis, méritent d'être consolidés. Je crois que nous avons bien représenté le Canada l'an dernier.

Bien entendu, le coût sera plus élevé cette année si nous déléguons sept représentants. Cependant, si je me rappelle bien, les frais de transport sont les seules dépenses que le Sénat a dû prendre en charge.

Le sénateur Lefebvre: Vous nous dites que les frais d'hôtel ont été payés par le pays hôte. Les conditions seront-elles les mêmes cette année?

Le président: C'est ce que nous prévoyons, mais nous n'en sommes pas certains. C'est pourquoi nous n'avons prévu aucune dépense à cet effet.

Le sénateur Austin: Sénateur Hastings, a-t-on mis l'accent, lors de ce congrès, sur l'autonomie énergétique de l'Amérique latine ou sur le contexte plus vaste de l'offre et de la demande à l'échelle mondiale?

Le sénateur Hastings: Le congrès s'est intéressé au contexte plus vaste de l'offre et de la demande et de la commercialisation en Occident.

Le sénateur Lefebvre: Monsieur le président, j'aimerais préciser au comité que, l'an dernier, les organisateurs étaient ravis d'accueillir des Canadiens. Ils avaient sollicité la participation des Américains, mais ces derniers avaient refusé, pour une raison ou pour une autre. Les organisateurs étaient donc ravis que des nord-américains participent au congrès. Environ 17 pays étaient représentés au congrès et nous avions nous-même un statut d'observateur. Cependant, je dois dire que nous avons été traités comme des participants à part entière.

Le sénateur Austin: Le Venezuela est particulièrement intéressant, étant donné qu'il s'agit d'un pays membre de l'OPEP.

Le sénateur Lefebvre: En effet, et nous sommes un grand client du Venezuela.

[Text]

Senator Austin: They also have very substantial oil sands potential. I am not sure at what stage they are in developing that potential, but in some ways they are very much like Alberta in their development potential.

Senator Kelly: Mr. Chairman, I am not being critical, but it sounds to me as though the real purpose of attending such a conference was to show the flag and that the information presented down there could easily have been obtained elsewhere without attending that conference.

The Chairman: Perhaps Senator Hastings or Senator Lefebvre could comment.

Senator Lefebvre: You could say the same thing about any conference anywhere in the world.

Senator Kelly: I guess it depends on the volatility of the situation you are examining. There is no question that such events are interesting, but I do not think the committee would be seriously wounded if we decided not to go.

The Chairman: It may not take place and we may not be invited if it does.

Senator Hastings: I think that item should remain until we know.

The Chairman: Leave it in? I had not planned to take it out.

Senator Lefebvre: I would delete it.

The Chairman: If we delete it and the invitation comes on short notice, what will we do? I will assure the subcommittee on budgets that the money will not be spent if we are not invited.

Senator Lefebvre: We have dealt with items similar to this one this afternoon, and they did not fly. Certainly you will hear something about it, including representations from members of your party. It is easy to convene a meeting of the subcommittee and even the main committee. I will not object if the item remains.

The Chairman: If it is not there, then we cannot go.

Senator Kenny: There are a couple of schools of thought here. One is that you can put something, but that it may have to be taken out. The other is that you do not put it in, given that the chairman of the Internal Economy Committee has the authority to grant up to \$10,000 for emergencies such as the one you are describing.

The Chairman: Not to a committee with a budget.

Senator Kenny: I would ask the clerk to check the rules. The other thing you might want to consider, and I would welcome it, is that those who are frustrated with this little process we are going through—and I am one of them—could come to the Internal Economy Committee meeting tomorrow morning and make their views known.

[Traduction]

Le sénateur Austin: Le Venezuela a également de grandes réserves de sables bitumineux. Je ne sais pas à quel stade de développement ce pays est parvenu, mais les réserves du Venezuela sont à peu près les mêmes que celles de l'Alberta.

Le sénateur Kelly: Monsieur le président, sans vouloir être critique, il me semble que la véritable raison de notre participation à ce congrès était de faire parler du Canada et que nous aurions pu facilement obtenir ailleurs les renseignements qui se sont échangés à ce congrès, sans y participer nous-mêmes.

Le président: Le sénateur Hastings ou le sénateur Lefebvre peuvent peut-être commenter.

Le sénateur Lefebvre: On peut dire la même chose de n'importe quel congrès.

Le sénateur Kelly: Je crois que cela dépend de la volatilité de la situation qu'on examine. Il est certain que de telles manifestations sont intéressantes, mais je ne pense pas que le comité perdrait beaucoup si nous décidions de ne pas y participer.

Le président: Nous ne serons peut-être pas invités et le congrès n'aura peut-être pas lieu.

Le sénateur Hastings: Je crois que nous devrions conserver ce poste de dépense jusqu'à ce que nous ayons plus de renseignements.

Le président: Nous le maintenons? Je n'avis pas prévu de le supprimer.

Le sénateur Lefebvre: Je propose de le supprimer.

Le président: Que ferons-nous si nous le supprimons et que l'invitation nous parvient au dernier moment? Je vais assurer le Sous-comité des budgets que l'argent ne sera pas dépensé si nous ne sommes pas invités.

Le sénateur Lefebvre: Certains postes de dépenses semblables à celui-là, que nous avons examinés cet après-midi, n'ont pas résisté à l'examen. Vous en entendrez certainement parler et les membres de votre parti feront même des observations. Il est facile de convoquer une réunion du sous-comité et même du comité principal. Je ne m'objecterai pas au maintien de ce poste de dépense.

Le président: Si nous l'éliminons, nous ne pourrions pas nous rendre à ce congrès.

Le sénateur Kenny: Nous avons affaire à deux écoles de pensée. La première est que l'on peut inclure dans le budget n'importe quel poste de dépense, quitte à devoir le supprimer par la suite. L'autre préconise de ne pas inclure certains postes de dépense, étant donné que le président du Comité de la régie intérieure ne peut autoriser que des dépenses maximales de 10 000 \$ pour des cas d'urgence tels que celui que vous décrivez.

Le président: Cela ne s'applique pas à un comité disposant d'un budget.

Le sénateur Kenny: J'aimerais demander au greffier de vérifier le règlement. Par ailleurs, les sénateurs qui en ont assez du petit jeu auquel nous devons nous livrer, et j'en suis, peuvent se présenter et se faire entendre demain matin au Comité de la régie intérieure.

[Text]

Senator Poitras: I think the chairman should attend.

The Chairman: I will.

Senator Kenny: The free advice is that there is value in numbers.

The Chairman: My sense is that we should leave it in. I hear the warnings.

Senator Lefebvre: As you know, the matter will not come before the committee tomorrow. It will be referred automatically to the subcommittee; so it will probably come before the main committee next week. Perhaps you should save your attendance for next week.

Senator Austin: The value of leaving that item in the budget is that it has the effect of expressing the view of the committee and giving you direction to make representations. If we say nothing, then the chairman stands by himself without his committee's assurance.

The Chairman: The remaining items are perfunctory and I do not intend to comment on any of them. Is there agreement—with one variation with respect to expenses for witnesses, which we are told will be taken out of a pool for all committees—that we approve this budget for our legislative work?

Hon. Senators: Agreed.

The Chairman: As I have said, I do not think it is appropriate to deal with item 11 now, although I am prepared to do so. It has to do with suggested special studies, one on Petro-Canada and one on this report entitled "Energy and Canadians." If any of you wish to have copies, I will see that you get them.

Perhaps we should deal with item 12, because it is provided for in the legislative budget.

Senator Hastings: I move that we adopt item 12.

The Chairman: Is there any discussion? If we get our budget, this simply provides for the manner in which staff is instructed.

Hon. Senators: Agreed.

Senator Kelly: Mr. Chairman, that is part of the budget, is it not?

The Chairman: Yes, but if we do not get money to hire them, then we will have to revisit item 12.

Item 13 is the financial report.

Senator Austin: You need to approve that motion in order to report the last committee meeting.

The Chairman: Then may I have a motion to that effect?

Senator Kelly: I so move.

The Chairman: Is it agreed?

Hon. Senators: Agreed.

[Traduction]

Le sénateur Poitras: Le président devrait s'y présenter.

Le président: J'y serai.

Le sénateur Kenny: À mon avis, plus nous serons nombreux, mieux ce sera.

Le président: Sur votre conseil, j'ai l'impression qu'il faut conserver ce poste de dépense.

Le sénateur Lefebvre: Vous savez que la question ne sera pas abordée demain en comité. Elle sera transmise automatiquement au sous-comité et sera probablement soumise au comité principal la semaine prochaine. Par conséquent, il serait peut-être préférable de vous présenter la semaine prochaine devant le comité.

Le sénateur Austin: En maintenant ce poste de dépense dans le budget, le comité exprime son point de vue et vous permet de faire des observations. Si nous ne disons rien, le président paraît isolé, sans l'appui du comité.

Le président: Les autres postes de dépenses sont négligeables et je n'ai pas l'intention de les commenter. Êtes-vous d'accord pour approuver ce budget législatif si vous acceptez la modification concernant les dépenses des témoins qui seront, on nous assure, pris en charge collectivement pour tous les comités?

Des voix: D'accord.

Le président: Comme je l'ai déjà dit, je ne pense pas qu'il soit approprié d'examiner en ce moment l'article 11. Toutefois, je suis prêt à le faire. Il concerne les études spéciales, dont une sur Petro-Canada et une autre sur le rapport intitulé «Les Canadiens et l'énergie». Je vous en ferai parvenir des exemplaires, si vous en voulez.

Nous devrions peut-être examiner l'article 12, puisque le budget législatif en fait état.

Le sénateur Hastings: Je propose que l'on adopte l'article 12.

Le président: Y a-t-il des questions? Si notre budget est accepté, l'article 12 ne fait que préciser les instructions qui sont données au personnel.

Des voix: D'accord.

Le sénateur Kelly: Monsieur le président, cela fait partie du budget, n'est-ce pas?

Le président: Oui, mais si nous n'avons pas les fonds pour embaucher le personnel de recherche, il nous faudra revenir à l'article 12.

L'article 13 concerne le rapport financier.

Le sénateur Austin: Vous devez approuver cette motion afin de pouvoir déposer un rapport sur la session précédente.

Le président: Est-ce que quelqu'un peut présenter une motion à ce sujet?

Le sénateur Kelly: Je propose la motion.

Le président: Êtes-vous d'accord?

Des voix: D'accord.

[Text]

The Chairman: That brings us back to item 11, the suggested wording for references and suggested budgets. I propose that we deal with this matter in detail at the next meeting of this committee, which is scheduled for next Tuesday at 6 in the evening. That is the regular time for our meetings. I don't think there is any point in discussing it now because there will not be any hearings or any work for the committee until the fall. Perhaps at the next meeting we could discuss the desirability of the time for meetings allocated to us.

Senator Balfour: Or the undesirability.

The Chairman: I also understand that there is a possibility that we will sit only on Tuesday next week. I shall phone Senator Doody on Monday to see whether that will be the case. I have talked to Senator Phillips, and he indicated that he would cooperate with us if we held a meeting Tuesday morning to deal with these matters and present them in our report later in the day.

Senator Kelly: I know that you do not want to discuss the time slot now, but I do hope that we can find a better time than 6 o'clock on Tuesdays. Tuesday morning would be great.

The Chairman: I know that Senator Kenny has similar feelings.

Senator Kenny: Perhaps it would be worthwhile to canvas the committee on the matter.

The Chairman: I think the reasoning is—and it is quite understandable—that these things are new and it is possible that caucus may wish to discuss it. However, I will check on that and discuss the matter with the deputy chairman. If we can hold our meeting tomorrow at 11:00 o'clock we will. There is also the possibility of a luncheon meeting tomorrow.

Senator Lefebvre: I think the decision should swing in favour of the majority.

The Chairman: I will check with Senator Phillips, since I think that would be the prudent thing to do. I will leave the draft terms of reference and budgets for discussion at the next meeting.

Senator Poitras: This committee's mandate specifies the study of energy and natural resources, but I am somewhat concerned that the environment is not included in the mandate of this committee. There is legislation being introduced which touches on this very important issue and I should like to know how this committee intends to deal with that issue.

The Chairman: You are the second senator to raise that matter with me and, you are right, it is an important issue. When you are talking about energy you are, to some considerable degree, talking about the use of fossil fuels, and when you do that, you must consider the environmental impact. To reinforce that, the special study proposed in the energy options report does involve us in one of their chapters called "Energy and the Environment." I believe the two go together. The government of the day talks about the environment in its Throne Speech—and I spoke on this in my reply to the Throne Speech, so it is on record—but it does not talk about energy. I do not

[Traduction]

Le président: Voilà qui nous ramène à l'article 11 se rapportant au libellé suggéré pour les renvois et les budgets proposés. Je propose d'examiner cette question en détail au cours de la prochaine réunion du comité qui aura lieu mardi prochain à l'heure habituelle, c'est-à-dire 18 h 00. Je ne pense pas qu'il soit utile de parler maintenant de la question de l'heure, étant donné que le comité ne reprendra pas ses audiences ni ses activités d'ici l'automne. Lors de la prochaine réunion, nous pourrions peut-être voir dans quelle mesure les horaires des réunions nous conviennent.

Le sénateur Balfour: Ou ne nous conviennent pas!

Le président: Je crois comprendre également qu'il est possible que la prochaine réunion n'ait lieu que mardi d'après. J'appellerai le sénateur Doody lundi prochain, afin de vérifier ce détail. J'ai parlé au sénateur Phillips qui nous assure de sa collaboration si nous convoquons une réunion mardi matin pour examiner ces questions et les présenter dans notre rapport un peu plus tard dans la journée.

Le sénateur Kelly: Je sais que vous ne voulez pas parler des horaires maintenant, mais j'espère qu'il sera possible de trouver un meilleur moment que le mardi à 18 h 00. Le mardi matin, ce serait très bien.

Le président: Je sais que le sénateur Kenny pense la même chose.

Le sénateur Kenny: Il serait peut-être bon de demander l'opinion des membres du comité sur le sujet.

Le président: On part du principe, tout à fait justifié d'ailleurs, que ces éléments sont nouveaux et qu'il est possible que le caucus veuille en discuter. Cependant, je vais vérifier ce point et j'en discuterai avec le vice-président. Si c'est possible, nous nous rencontrerons demain à 11 h 00. Il se peut également que nous organisions un déjeuner-réunion demain.

Le sénateur Lefebvre: Je pense que c'est la décision de la majorité qui devrait l'emporter.

Le président: Le plus sage me paraît de vérifier auprès du sénateur Phillips. Nous étudierons donc l'ébauche de mandat et les budgets au cours de la prochaine réunion.

Le sénateur Poitras: Le comité a pour mandat d'étudier les ressources énergétiques et naturelles, mais je regrette que le mandat ne porte pas sur l'environnement. Certains textes de loi se rapportent à cette question très importantes et j'aimerais savoir comment le comité a l'intention d'aborder cet aspect.

Le président: Vous êtes le deuxième sénateur à me poser la question et vous avez raison de dire qu'il s'agit d'une question importante. Quand on parle d'énergie, il s'agit, dans une grande mesure, des carburants fossiles et, ce faisant, il est impossible de ne pas aborder les incidences environnementales. Qui plus est, l'étude spéciale proposée dans le rapport de la confluence énergétique nous amène à collaborer à un des chapitres intitulés «L'énergie et l'environnement». À mon avis, les deux sont indissociables. Le gouvernement au pouvoir a abordé la question de l'environnement dans le discours du trône et j'en ai moi-même parlé dans ma réponse au discours du trône. Tout

[Text]

think you can have genuine concern about the environment without involving our use of energy, because that is the source of most of our pollution.

Senator Poitras: Energy and the environment is one issue, but there are many other factors involved in this, such as our forests and water.

The Chairman: The studies I have suggested to the committee with these terms of reference, and which are budgeted, do involve very serious consideration of the environmental impact of the use of energy, but they do not go to the environment as a pure study.

Senator Poitras: Could we have a discussion on this matter at some other time?

The Chairman: Since you have requested it, we will discuss it at our next meeting.

Senator Poitras: Am I the only one who has this concern?

Some Hon. Senators: No.

Senator Kenny: I think we have dealt with environmental bills in this committee, including one touching on the National Parks. We also touched on the storage of hazardous goods. I take it as a given that this committee will receive any legislation that comes forward which touches on the environment.

The Chairman: The rules so provide, and that is also my understanding.

I do not have any other matters to discuss. Have members of the committee any other matters to discuss? If not, I believe an adjournment motion would be in order.

Senator Hastings: Mr. Chairman, I move that we adjourn to the call of the Chair.

The Chairman: Is it agreed, honourable senators?

Hon. Senators: Agreed.

The committee adjourned.

Ottawa, Wednesday, June 28, 1989

The Standing Senate Committee on Energy and Natural Resources, to which was referred Bill C-22, to amend the Canadian Environmental Protection Act, met this day at 6:15 p.m. to give consideration to the bill.

Senator Dan Hays: (*Chairman*) in the Chair.

The Chairman: Honourable senators, as you know, this bill was given second reading today in the Senate and was referred to this committee. As I said earlier, it is a short bill; essentially remedial legislation amending the Canadian Environmental Protection Act. We all heard the matter being dealt with in the Senate chamber earlier today.

As a matter of record, I would indicate that we do not have officials here with us at this time although they are willing to appear before us. However, since this is a short piece of legisla-

[Traduction]

cela est donc inscrit, mais il n'a pas parlé des questions énergétiques. Je ne pense pas que l'on puisse prétendre véritablement protéger l'environnement sans se pencher sur l'utilisation de l'énergie qui est la cause de la plus grande partie de la pollution.

Le sénateur Poitras: L'énergie et l'environnement sont deux facteurs intimement liés, mais il y a également beaucoup d'autres facteurs tels que les forêts et l'eau.

Le président: Les études que j'ai proposées au comité dans ce mandat et pour lesquelles nous avons établi un budget, examinent très attentivement les répercussions environnementales de l'utilisation de l'énergie, mais ne se penchent pas à proprement parler sur l'environnement.

Le sénateur Poitras: Pourrions-nous revenir à cette question à un autre moment?

Le président: Puisque vous le demandez, nous y reviendrons lors de notre prochaine réunion.

Le sénateur Poitras: Suis-je le seul à me préoccuper de cette question?

Des voix: Non.

Le sénateur Kenny: Je crois que ce comité s'est penché sur des projets de loi touchant l'environnement, dont un concernant les parcs nationaux. Nous avons également abordé la question de l'entreposage des produits dangereux. Je tiens pour acquis que notre comité sera saisi de tous les textes législatifs se rapportant à l'environnement.

Le président: C'est ce que prévoit le règlement et c'est également mon interprétation.

Je n'ai pas d'autre point à examiner. Si les membres du comité n'ont pas d'autre sujet à aborder, je propose que l'on présente une motion d'ajournement.

Le sénateur Hastings: Je propose, Monsieur le président, que la séance soit levée à l'appel du président.

Le président: Les honorables sénateurs sont-ils d'accord?

Des voix: D'accord.

La séance est levée.

Ottawa, le mercredi 28 juin 1989

Le Comité sénatorial permanent de l'énergie et des ressources naturelles se réunit aujourd'hui à 18 h 15 pour étudier le projet de loi C-22 modifiant la Loi canadienne sur la protection de l'environnement, dont il a été saisi.

Le sénateur Dan Hays (*président*) occupe le fauteuil.

Le président: Honorables sénateurs, comme vous le savez, ce projet de loi a franchi l'étape de la deuxième lecture aujourd'hui au Sénat et a été renvoyé à notre comité. Comme je l'ai dit plus tôt, ce texte législatif est très court et il consiste essentiellement en une loi réparatrice modifiant la Loi canadienne sur la protection de l'environnement. Nous avons tous assisté à la discussion qui s'est déroulée au Sénat à son sujet aujourd'hui.

Aux fins du compte rendu, je signalerai que nous ne comptons parmi nous aujourd'hui des représentants du ministère, bien qu'ils soient disposés à comparaître devant nous. Toute-

[Text]

tion and non-contentious, as evidenced by its treatment in both the House of Commons and in the Senate today, I believe it would be in order for this quorum to deal with the matter. I would invite honourable senators to comment at this time.

Senator Kenny: Mr. Chairman, for the record, I would indicate that I support your view. I have examined the bill in some detail and I think it should receive the support of this committee. I do not feel that it is necessary to hear from officials in this case, although I would welcome them if they were present. However, I am comfortable to proceed without them.

The Chairman: I would entertain a motion to report the bill without amendment.

Senator Roblin: Mr. Chairman, I so move.

The Chairman: Is it agreed, honourable senators?

Hon. Senators: Agreed.

The Chairman: That is the only item of business we have. The committee adjourned.

[Traduction]

fois, vu que ce projet de loi est très bref et ne porte aucunement à controverse, comme on peut en juger par la façon dont il a été traité à la Chambre des communes et au Sénat aujourd'hui, je crois que notre comité devrait l'étudier sans attendre. J'inviterais donc les honorables sénateurs à faire leurs observations.

Le sénateur Kenny: Monsieur le président, aux fins du compte rendu, je tiens à signaler que je suis de votre avis. J'ai examiné le projet de loi assez minutieusement et je pense que le Comité devrait l'appuyer. Je doute qu'il soit nécessaire de faire témoigner des représentants du ministère, bien qu'ils seraient les bienvenus parmi nous. Mais, je n'hésiterais aucunement à entreprendre notre étude sans eux.

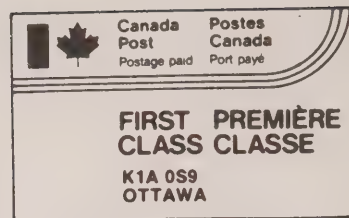
Le président: Je suis disposé à accueillir une motion voulant qu'il soit fait rapport du projet de loi sans amendement.

Le sénateur Roblin: Monsieur le président, je le propose.

Le président: Êtes-vous d'accord, honorables sénateurs?

Des voix: D'accord.

Le président: Voilà qui met fin à notre ordre du jour. La séance est levée.



If undelivered, return COVER ONLY to:
Canadian Government Publishing Centre,
Supply and Services Canada,
Ottawa, Canada, K1A 0S9

*En cas de non-livraison,
retourner cette COUVERTURE SEULEMENT à:*
Centre d'édition du gouvernement du Canada,
Approvisionnement et Services Canada,
Ottawa, Canada, K1A 0S9



Second Session
Thirty-fourth Parliament, 1989

Deuxième session de la
trente-quatrième législature, 1989

SENATE OF CANADA

SÉNAT DU CANADA

*Proceedings of the Standing
Senate Committee on*

*Délibérations du Comité
sénatorial permanent de*

**Energy and
Natural
Resources**

**L'énergie et des
ressources
naturelles**

Chairman:
The Honourable DAN HAYS

Président:
L'honorable DAN HAYS

Tuesday, October 3, 1989

Le mardi 3 octobre 1989

Issue No. 2

Fascicule n° 2

Second Proceedings on:

Deuxième fascicule concernant:

Bill C-19, An Act to amend the
Canadian Exploration and
Development Incentive Program Act

Projet de loi C-19, Loi modifiant la Loi
sur le programme canadien
d'encouragement à l'exploration
et à la mise en valeur d'hydrocarbures

FIFTH REPORT

CINQUIÈME RAPPORT

WITNESSES:
(See back cover)

TÉMOINS:
(Voir à l'endos)



THE STANDING SENATE COMMITTEE ON
ENERGY AND NATURAL RESOURCES

The Honourable Dan Hays, *Chairman*

The Honourable R. James Balfour, *Deputy Chairman*

The Honourable Senators:

Adams	Lefebvre
Austin, P.C.	*MacEachen, P.C. (or Frith)
Balfour	*Murray, P.C. (or Doody)
Hastings	Olson, P.C.
Hays	Ottenheimer
Kelly	Postras
Kenny	Roblin, P.C.

**Ex Officio Members*

(Quorum 4)

LE COMITÉ SÉNATORIAL PERMANENT DE
L'ÉNERGIE ET DES RESSOURCES NATURELLES

Président: L'honorable Dan Hays

Vice-président: L'honorable R. James Balfour

Les honorables sénateurs:

Adams	Lefebvre
Austin, c.p.	*MacEachen, c.p. (ou Frith)
Balfour	*Murray, c.p. (ou Doody)
Hastings	Olson, c.p.
Hays	Ottenheimer
Kelly	Postras
Kenny	Roblin, c.p.

**Membres d'office*

(Quorum 4)

ORDER OF REFERENCE

Extract from the *Minutes of Proceedings of the Senate*, Thursday, June 29, 1989:

“Pursuant to the Order of the Day, the Senate resumed the debate on the motion of the Honourable Senator Roblin, P.C., seconded by the Honourable Senator Macdonald (*Cape Breton*), for the second reading of the Bill C-19, An Act to amend the Canadian Exploration and Development Incentive Program Act.

After debate, and—

The question being put on the motion, it was—
Resolved in the affirmative.

The Bill was then read the second time.

The Honourable Senator Roblin, P.C., moved, seconded by the Honourable Senator Flynn, P.C., that the Bill be referred to the Standing Senate Committee on Energy and Natural Resources.

The question being put on the motion, it was—
Resolved in the affirmative.”

ORDRE DE RENVOI

Extrait des *Procès-verbaux du Sénat* du jeudi 29 juin 1989:

«Suivant l'Ordre du jour, le Sénat reprend le débat sur la motion de l'honorable sénateur Roblin, c.p., appuyé par l'honorable sénateur Macdonald (*Cape Breton*), tendant à la deuxième lecture du Projet de loi C-19, Loi modifiant la Loi sur le programme canadien d'encouragement à l'exploration et à la mise en valeur d'hydrocarbures.

Après débat,

La motion, mise aux voix, est adoptée.

Le projet de loi est alors lu la deuxième fois.

L'honorable sénateur Roblin, c.p., propose, appuyé par l'honorable sénateur Flynn, c.p., que le projet de loi soit déféré au Comité sénatorial permanent de l'énergie et des ressources naturelles.

La motion, mise aux voix, est adoptée.»

Le greffier du Sénat

Gordon L. Barnhart

Clerk of the Senate

MINUTES OF PROCEEDINGS

TUESDAY, OCTOBER 3, 1989

(4)

[Text]

The Standing Senate Committee on Energy and Natural Resources met at 6:01 p.m. this day, the Chairman, the Honourable Senator Dan Hays, presiding.

Members of the Committee present: The Honourable Senators Adams, Balfour, Hastings, Hays, Kenny, Olson and Poitras. (7)

In attendance: From Dean Clay Associates: Mr. Dean Clay.

Also in attendance: The Official Reporters of the Senate.

Witnesses:

From the Ministry of Energy, Mines and Resources:

Mr. Ron Sully, Assistant Deputy Minister, Mineral Policy Sector;

Mr. Brian Moore, Director of Policy and Legislation;

Mr. Keith Brewer, Economic and Financial Policy Analysis Branch.

The Committee, in compliance with the Order of Reference dated June 28, 1989 proceeded to consider Bill C-19, An Act to amend the Canadian Exploration and Development Incentive Program Act.

The witnesses made a statement and answered questions.

At 6:50 p.m. it was—

Ordered, that the Committee proceed to meet *in camera*.

The Honourable Senator Olson moved that Bill C-19, An Act to amend the Canadian Exploration and Development Incentive Program Act, be reported without amendment.

The question being put on the motion, it was—
Resolved in the affirmative.

At 7:28 p.m., the Committee adjourned to the call of the Chair.

ATTEST:

Le greffier du Comité

Timothy Ross Wilson

Clerk of the Committee

PROCÈS-VERBAL

LE MARDI 3 OCTOBRE 1989

(4)

[Traduction]

Le Comité sénatorial permanent de l'énergie et des ressources naturelles se réunit aujourd'hui à 18 h 01, sous la présidence de l'honorable sénateur Dan Hays (président).

Membres du Comité présents: Les honorables sénateurs Adams, Balfour, Hastings, Hays, Kenny, Olson et Poitras. (7)

Présents: De Dean Clay Associates: M. Dean Clay.

Aussi présents: Les sténographes officiels du Sénat.

Témoins:

Du ministère de l'Énergie, des Mines et des Ressources:

M. Ron Sully, sous-ministre adjoint, Secteur de la politique minérale;

M. Brian Moore, directeur de la politique et de la législation;

M. Keith Brewer, directeur général, Direction de l'analyse de la politique économique et financière.

Conformément à son ordre de renvoi du 28 juin 1989, le Comité examine le projet de loi C-19, Loi modifiant la Loi sur le programme canadien d'encouragement à l'exploration et à la mise en valeur d'hydrocarbures.

Les témoins font une déclaration et répondent aux questions.

À 18 h 50, *il est ordonné,*

—Que le Comité poursuive la séance à huis clos.

L'honorable sénateur Olson propose que rapport soit fait du projet de loi C-19, Loi modifiant la Loi sur le programme canadien d'encouragement à l'exploration et à la mise en valeur d'hydrocarbures, sans amendement.

La motion, mise aux voix, est adoptée.

À 19 h 28, le Comité ajourne ses travaux jusqu'à nouvelle convocation du président.

ATTESTÉ:

REPORT OF THE COMMITTEE

Wednesday, October 4, 1989

The Standing Senate Committee on Energy and Natural Resources has the honour to present its

FIFTH REPORT

Your Committee, to which was referred the Bill C-19, An Act to amend the Canadian Exploration and Development Incentive Program Act, has, in obedience to the Order of Reference of Thursday, June 29, 1989, examined the said Bill and now reports the same without amendment, with the following observations:

In announcing the phase-down in the CEDIP incentive rate on December 16, 1987, the Minister gave notice that the program itself would terminate on December 31, 1989. This termination date was reaffirmed in the Minister's statement of September 30, 1988, in which he announced that the incentive rate phase-down would be extended. On April 26, 1989, as part of its budget and without advance notice, the Government effectively ended CEDIP the following day, apart from certain grandfathering provisions.

Subsection 31(2) of the *Canadian Exploration and Development Incentive Program Act* (S.C. 1987, c. 18) provides that six months' notice shall be given in the *Canada Gazette* of any variation in the program when that variation is effected through a change in the regulations made pursuant to the Act. Since clause 2 of the Bill allows the Government to make retroactive regulations, subsection 31(2) of the Act will be superceded.

In terminating CEDIP prematurely, the spirit of the Act was not adhered to by the Government. The industry had every reason to believe, prior to the budget, that CEDIP would remain in place until the end of 1989, and made its business plans accordingly. In failing to provide advance notice of CEDIP's termination, the Government violated the industry's trust in the predictability of this important program.

Respectfully submitted,

Le président

DAN HAYS

Chairman

RAPPORT DU COMITÉ

Le mercredi 4 octobre 1989

Le Comité sénatorial permanent de l'énergie et des ressources naturelles a l'honneur de présenter son

CINQUIÈME RAPPORT

Votre Comité, auquel a été déféré le Projet de loi C-19, Loi modifiant la Loi sur le programme canadien d'encouragement à l'exploration et à la mise en valeur d'hydrocarbures, a, conformément à l'ordre de renvoi du jeudi 29 juin 1989, étudié ledit projet de loi et en fait maintenant rapport sans amendement mais avec les observations suivantes:

En annonçant la diminution graduelle du taux de subvention du PCEEMV le 16 décembre 1987, le ministre a indiqué que ce programme prendrait fin le 31 décembre 1989. Cette date a été confirmée dans la déclaration que le ministre a faite le 30 septembre 1988 afin d'annoncer que la diminution graduelle du taux de subvention se ferait sur une plus longue période. Le 26 avril 1989, dans le cadre de son budget et sans avis préalable, le gouvernement a annoncé qu'il mettait fin au PCEEMV le jour suivant, sauf pour certains droits acquis.

Le paragraphe 31(2) de la *Loi sur le Programme canadien d'encouragement à l'exploration et à la mise en valeur d'hydrocarbures* (L.C. 1987, c. 18) précise qu'un avis de six mois doit paraître dans la *Gazette du Canada* pour toute modification apportée au programme lorsque cette modification est effectuée au moyen d'un changement aux règlements adoptés en vertu de la loi. Puisqu'on a mis fin au programme en modifiant la loi, le paragraphe 31(2) n'a plus aucune valeur.

En mettant fin au PCEEMV prématurément, le gouvernement n'a pas respecté l'esprit de la loi. Avant la présentation du budget, l'industrie avait toutes les raisons de croire que le PCEEMV demeurerait en place jusqu'à la fin de 1989 et a planifié ses affaires en conséquence. En n'annonçant pas au préalable la fin du PCEEMV, le gouvernement a trompé l'industrie puisque celle-ci croyait en la prévisibilité de cet important programme.

Respectueusement soumis,

EVIDENCE

Ottawa, Tuesday, October 3, 1989

[Text]

The Standing Senate Committee on Energy and Natural Resources, to which was referred Bill C-19, to amend the Canadian Exploration and Development Incentive Program Act, met this day at 6 p.m. to give consideration to the bill.

Senator Daniel Phillip Hays (*Chairman*) in the Chair.

The Chairman: Honourable senators, our witnesses this evening on Bill C-19 are from the Department of Energy, Mines and Resources. I am happy to introduce to you Mr. Ron Sully, Assistant Deputy Minister, Mineral Policy Sector; Mr. Brian Moore, Director of Policy and Legislation; and Mr. Keith Brewer, Economic and Financial Policy Analysis Branch.

I am going to ask Mr. Sully to proceed. He has a few explanatory comments to make, following which I am sure the witnesses will entertain questions. Mr. Sully.

Mr. Ron Sully, Assistant Deputy Minister, Mineral Policy Sector, Department of Energy, Mines and Resources: Thank you, Mr. Chairman. We didn't bring with us a prepared text but I understood that you wished to have us make a few comments on the purpose of the bill. We have brought with us some briefing books and we have had them distributed, and hopefully these books will contain most of the information you will need relating to CEDIP and the bill. These books are available in both English and French.

As you know, Bill C-19 is a very short bill. Essentially it has two features. The first is that it terminates CEDIP effective December 31, 1989, and the second is that it provides the authority to develop regulations to be effective April 27, 1989, in order to implement what we call the grandfathering provisions associated with CEDIP. You will recall that in the April 1989 budget the Minister of Finance announced that expenses incurred after April 27 would no longer be eligible for CEDIP payments except in two cases: where wells were spudded and in progress on April 27 and where drilling would be undertaken pursuant to legally binding commitments entered into prior to April 27, 1989.

Therefore, as I said, the bill really has only two purposes. The first is to give us the legislative authority to put in place the regulations to administer the grandfathering regime, and the second is to place final termination on the program as of December 31, 1989.

The remainder of the briefing book provides you with various pieces of information, including the key program dates for CEDIP, a copy of the bill itself, and a news release from our minister dated June 20, 1989, which sets out the statistics on CEDIP as we had them at that time. Further on, under tab 6, there is a detailed information circular which we distributed to oil and gas companies. It describes in some detail the rules on grandfathering that we would intend to make effective with the regulations.

TÉMOIGNAGES

Ottawa, le mardi 3 octobre 1989

[Traduction]

Le Comité sénatorial permanent de l'énergie et des ressources naturelles, qui a été saisi du projet de loi C-11, Loi modifiant la Loi sur le programme canadien d'encouragement à l'exploration et à la mise en valeur d'hydrocarbures, se réunit aujourd'hui à 18 heures pour étudier ce projet de loi.

Le sénateur Daniel Phillip Hays (*président*) occupe le fauteuil.

Le président: Honorables sénateurs, nos témoins ce soir sont du ministère de l'Énergie, des Mines et des Ressources. Il me fait plaisir de vous présenter M. Ron Sully, sous-ministre adjoint, Secteur de la politique minérale; M. Brian Moore, directeur, Législation et Politique et M. Keith Brewer, Direction de l'analyse de la politique économique et financière.

Je demanderais à M. Sully de débiter. Il a quelques explications à nous donner, après quoi je suis sûr que les témoins voudront bien répondre à nos questions. Monsieur Sully.

M. Ron Sully, sous-ministre adjoint, Secteur de la politique minérale, ministère de l'Énergie, des Mines et des Ressources: Merci, Monsieur le président. Nous n'avons pas de texte préparé; j'ai cru comprendre que vous souhaitiez que nous fassions quelques commentaires sur l'objet du projet de loi. Nous avons apporté des cahiers d'information que nous avons fait distribuer et j'espère qu'ils contiennent les renseignements dont vous aurez besoin en ce qui a trait au PCEEMV et au projet de loi. Ils sont disponibles en anglais et en français.

Comme vous le savez, le projet de loi C-19 est très bref. Il a essentiellement deux fonctions. La première est de mettre fin au PCEEMV à compter du 31 décembre 1989 et la seconde est d'autoriser l'établissement d'un règlement qui entrera en vigueur le 27 avril 1989 afin de mettre en œuvre les dispositions de droits acquis en vertu du PCEEMV. Vous vous souviendrez que dans le budget d'avril 1989, le ministre des Finances annonçait que les dépenses engagées après le 27 avril ne seraient plus admissibles aux subventions du PCEEMV, sauf les dépenses relatives aux puits amorcés et en cours au 27 avril et aux puits entrepris conformément aux engagements exécutaires conclus avant le 27 avril 1989.

Par conséquent, comme je l'ai déjà dit, le projet de loi n'a que deux objets. Le premier est de nous donner l'autorité législative d'adopter un règlement pour administrer le régime des droits acquis et le second est d'abolir le programme à compter du 31 décembre 1989.

Le reste du cahier d'information donne divers renseignements, y compris les dates importantes du PCEEMV et contient un exemplaire du projet de loi et un communiqué de notre ministre, en date du 20 juin 1989, présentant les données statistiques relatives au PCEEMV dont nous disposons à cette date. En outre, il y a la circulaire d'information qui a été distribuée aux sociétés pétrolières et gazières. Cette circulaire donne quelques détails sur les règles touchant les droits acquis que nous avons l'intention d'appliquer au moyen du règlement.

[Text]

Mr. Chairman, I think that is about all I would wish to say by way of introduction. We are available to take any questions that senators might have.

The Chairman: Thank you, Mr. Sully. Senator Olson.

Senator Olson: Mr. Chairman, I don't have a copy of the briefing book but it wouldn't matter if I did because I haven't got time to read it anyway. It seems to me that the important part of this short bill is the interpretation or the definition that is going to be put on the word "incurred".

It doesn't say "committed" in the bill, as far as I can see, but I think you referred in your explanation to "legally binding commitments." I feel we need some additional explanation to make sure that no one is caught with some expenses that would be inconvenient or impossible to get out of.

I guess "incurred" simply applies to any eligible expense incurred up until the date that is set out there, but there could be some pretty significant commitments beyond then. I think you tried to explain this but I am not sure I understand what all this means yet.

Mr. Sully: Senator, certainly in terms of the expenses incurred up to that date, all of those expenditures would be eligible. What we are saying is that after that date, if a company had entered into some kind of arrangement which was legally binding in the sense that if they tried to withdraw from that arrangement it would cost them money, if they were in such an arrangement and that had been agreed to, then the drilling could commence after April 27 and still be eligible.

Senator Olson: That would include most farm-ins and farm-outs, I suppose?

Mr. Sully: Yes it would, if there was an agreement in place between the farmer and the farmeer.

Senator Olson: Do you have any idea of what the magnitude of those farm-ins would have been. That is a very common practice, as you know as well as I do; in fact, it is so common that I think there are very few drilling operations that take place any more, except on development, that are not arrangements by farm-ins or farm-outs. Is it a very large amount of money that is involved there?

Mr. Sully: We don't have a specific figure. The fact sheet in the news release sets out what we have estimated the cost will be for the current year, and that is based on certain assumptions, on agreements that are signed, and so forth. Because there are so many companies active, it is very difficult to know exactly how many farm-outs and agreements will in fact be grandfathered. So we have a guesstimate of that. I think the important point is that if a company does have one, it is grandfathered. But we don't have a hard number.

Senator Olson: Even at this stage you don't have a hard number?

[Traduction]

Monsieur le président, c'est à peu près tout ce que je voulais dire comme introduction. Nous sommes maintenant disposés à répondre à toutes les questions que les sénateurs voudront poser.

Le président: Merci, monsieur Sully. Sénateur Olson.

Le sénateur Olson: Monsieur le président, je n'ai pas d'exemplaire du cahier d'information, mais ce n'est pas grave car je n'aurais pas le temps de le lire même si je l'avais. Il me semble que l'élément important de ce court projet de loi est l'interprétation ou la définition que l'on donnera au mot «engagé».

Le projet de loi ne dit pas «engagé», d'après ce que je peux en voir, mais je crois que dans votre explication vous parlez d'engagements exécutoires. Je crois que cela mérite d'être précisé si nous voulons être sûrs que personne ne se trouvera pris avec des dépenses qu'il lui serait malaisé ou impossible d'annuler.

Je suppose que le mot «engagé» s'applique simplement à toute dépense admissible engagée jusqu'à la date mentionnée, mais il pourrait y avoir des engagements assez importants qui se prolongent après cette date. Je crois que vous avez essayé d'expliquer cela, mais je ne suis pas certain d'avoir compris ce que tout cela veut dire.

M. Sully: Sénateur, il est certain que toutes les dépenses engagées jusqu'à cette date seront admissibles. Ce que nous disons c'est qu'après cette date, si une société avait déjà pris certains engagements exécutoires, c'est-à-dire qu'elle serait obligée de payer pour s'en libérer, les travaux de forage pourraient commencer après le 27 avril et être encore admissibles.

Le sénateur Olson: Cela inclurait la plupart des ententes d'amodiation, je suppose?

M. Sully: Oui, en effet, si une entente a été conclue entre l'amodiateur et l'amodiataire.

Le sénateur Olson: Avez-vous une idée de l'importance de ces amodiations? C'est une pratique très courante, vous le savez aussi bien que moi. En fait, c'est tellement courant que je pense qu'il y a très peu d'activités de forage, sauf les forages de développement, qui ne font pas l'objet d'ententes d'amodiation. Est-ce que les sommes d'argent en jeu sont très élevées?

M. Sully: Nous n'avons pas de données précises. Le précis d'information qui accompagne le communiqué indique le coût que nous avons estimé pour l'année en cours en nous fondant notamment sur certaines hypothèses, sur les ententes qui ont été signées. Comme il y a tellement de sociétés actives, il est très difficile de savoir exactement combien d'amodiations et autres ententes seront en fait touchées par les règles relatives aux droits acquis. Nous les avons donc estimées au pifomètre. Je crois que ce qui est important c'est qu'une société ayant pris de tels engagements soit protégée par les règles sur les droits acquis. Mais nous n'avons pas de chiffres précis.

Le sénateur Olson: Même à cette étape, vous n'avez pas de chiffres précis?

[Text]

Mr. Sully: Companies will have until June of next year to file their applications for this year, and, of course, until companies come in we won't know exactly what expenses will be covered.

Senator Olson: I will just ask one more question, Mr. Chairman, and then I will pass for the time being. Was there any advance notice given that this was going to happen? I think it is two years or so ahead of the original termination date or completion date of the program. Perhaps it is not that much, but the major complaint we got is that they didn't have any notice that this program was going to be withdrawn. Was there any notice?

Mr. Sully: Senator, I think the short answer is now. The program was slated to expire December 31 of this year.

Senator Olson: Only about eight or nine months.

Mr. Sully: Yes. There was no advance notice. It was a budgetary initiative, as you know. The first that the industry heard about it was in the budget.

Senator Olson: Thank you, Mr. Chairman.

The Chairman: Senator Balfour.

Senator Balfour: I would like to follow up on Senator Olson's question. There is an old saying that it is more important that the law be certain than that it be just. It seems to me that in the dark of the night you imposed upon the industry a completely new regime. No account, so far as I know, was taken of the expenses that might have been incurred by industry in negotiating, as Senator Olson said, farm-out arrangements and research, and so on, that would go into that sort of thing.

As far as I am concerned, I think you should take a message back to the minister that when they put a program in place, presumably well thought out and well justified, that they do not suddenly pull the rug out from exploration companies, particularly small ones. I must tell you that I know they have been severely impacted by this particular piece of legislation. I realize that this is not within your control, that it is a political question, but the government should be aware of the fact that in Western Canada it was not appreciated.

Mr. Sully: Senator, I understand what you are saying and I think the minister has addressed that issue publicly, as you know. As far as the issue of companies that may have been caught up in the process, we have said that with the grandfathering provisions we are trying to be as fair as possible. So, to the extent that people had spent money and had developed agreements to the point where they were binding agreements, even though the work would not be done until after April 27, we are trying to protect those companies and we will be authorizing payments to them after the fact.

Senator Balfour: I remain to be convinced that another eight months of the program would have done serious damage to the fiscal health of the country. However, that is my view.

[Traduction]

M. Sully: Les sociétés ont jusqu'au mois de juin de l'an prochain pour présenter leurs demandes pour cette année et, bien sûr, tant que cela ne sera pas terminé, nous ne saurons pas exactement quelles dépenses seront couvertes.

Le sénateur Olson: Je voudrais poser juste une autre question, monsieur le président, et puis je céderai la parole pour l'instant. Est-ce que cette mesure avait été annoncée d'avance? Je crois que cela survient à peu près deux ans avant la date à laquelle le programme devait prendre fin. Peut-être n'est-ce pas aussi longtemps, mais la principale plainte que nous ayons entendue c'est que les sociétés n'ont pas été averties assez longtemps d'avance que le programme allait être aboli. Y a-t-il eu un avis?

M. Sully: Sénateur, je crois que la réponse brève est non. Le programme devait prendre fin le 31 décembre de cette année.

Le sénateur Olson: Donc, il restait seulement huit ou neuf mois.

M. Sully: Oui. Il n'y a pas eu de préavis. Il s'agissait d'une mesure budgétaire, comme vous le savez. L'industrie en a entendu parler pour la première fois lors du budget.

Le sénateur Olson: Merci, monsieur le président.

Le président: Sénateur Balfour.

Le sénateur Balfour: J'aimerais donner suite à la question du sénateur Olson. Il y a un vieux adage qui dit qu'il est plus important que la loi soit claire que juste. Il me semble que vous avez imposé à l'industrie un régime totalement nouveau au plus profond des ténèbres. Aucune considération n'a été donnée, du moins à ce que je sache, aux dépenses que l'industrie aurait pu avoir engagées dans la négociation, comme l'a dit le sénateur Olson, d'ententes d'amodiation, de recherche et ainsi de suite, qui se rattacheraient à ce genre d'activité.

Pour ma part, je crois que vous devriez dire au ministre que lorsqu'il met en œuvre un programme, présumément bien pensé et bien motivé, il ne doit pas soudainement couper l'herbe sous les pieds des sociétés d'exploration, surtout les petites. Je dois vous dire que je sais qu'elles ont été touchées durement par ce projet de loi. Je sais que cela ne dépend pas de vous, qu'il s'agit d'une question politique, mais le gouvernement doit savoir que cette mesure n'a pas été appréciée dans l'Ouest du Canada.

M. Sully: Sénateur, je comprends ce que vous dites et je crois que le ministre a traité de cette question en public, comme vous le savez. Pour ce qui est des sociétés qui ont peut-être été prises dans le processus, nous disons que nous essayons d'être aussi justes que possible grâce aux dispositions relatives aux droits acquis. Donc, nous essayons de protéger les gens qui avaient dépensé de l'argent et avaient mené la négociation d'ententes au point où elles étaient exécutoires, même si les travaux ne devaient pas commencer avant le 27 avril, et nous autoriserons pour eux des paiements rétroactifs.

Le sénateur Balfour: Je ne suis pas encore convaincu que le maintien du programme pendant huit autres mois aurait sérieusement nui à la santé financière du pays. Mais, ça c'est mon opinion.

[Text]

The Chairman: Thank you, Senator Balfour. Did you have more questions?

Senator Balfour: No.

The Chairman: I may follow up on that a little bit and ask a question that is related. It has to do with the uncertainty about whether or not grants made can be kept by those who receive them in light of a retroactive change in the characterization of the type of expenditure, whether it was a development expenditure or an exploration expenditure. In the material I have read, particularly speeches in the House of Commons, this matter was raised. I wonder if you could comment on that for the benefit of the committee, addressing the question of the industry's concerns, which were that there could be real problems with the program as it changed from its original structure to the structure that made it more analogous to the mining industries instead of under the Income Tax Act. Ultimately the two programs were made the same.

You can probably explain the problem better than I have in my question, so I wonder if you could comment on how the department has responded to those concerns that were expressed at the time that the change was made.

Mr. Sully: As I understand the question, senator, as far as CEDIP is concerned and the grandfathering provisions under CEDIP, nothing changes in terms of eligibility. In other words, under CEDIP a grant was payable for both exploration and development work, so that if a company was eligible before April 27 and is still eligible after April 27 under grandfathering, the rules in terms of what is an eligible expenditure do not change.

I think your question related more to the completely new program, which is the Canadian Exploration Incentive Program, a program which applies both to the mining and the oil and gas exploration industries. The essential difference with the new program, what we call CEIP, is that in this case only exploration expenditures are eligible for the payment, and in this case the payments are authorized only in cases where a company has utilized flow-through shares to do its financing. But in terms of the interaction with CEDIP—Brian, correct me if I am wrong—I believe the only issue would be that if a company is claiming expenditures under one program it cannot claim the same expenditures under the other.

The Chairman: Thank you. You have answered my question. Perhaps it isn't a proper question about the legislation we are considering right now or the legislation that we are considering doing away with by passing Bill C-19. A further question along the lines of Senator Balfour's question relates to the reaction to the early termination. Is there any quantification of that by way of the number of people who have complained to you, or the reaction of the industry, that you can share with us? I remember at the time it was something they were very annoyed about. I am wondering if you can share with us how

[Traduction]

Le président: Merci, sénateur Balfour. Avez-vous d'autres questions?

Le sénateur Balfour: Non.

Le président: J'aimerais poursuivre un peu dans le même sens et poser une question connexe. Il s'agit de l'incertitude quant à la possibilité que les personnes ayant reçu des subventions les gardent malgré un changement rétroactif de la caractérisation du genre de dépenses, que ce soit une dépense de mise en valeur ou une dépense d'exploration. Dans les documents que j'ai lus, en particulier des discours faits à la Chambre des communes, cette question a été soulevée. Je me demande si vous auriez des commentaires à faire à ce sujet pour éclairer le Comité, en traitant la question des préoccupations de l'industrie, c'est-à-dire la crainte que la modification de la structure initiale du programme pour qu'il ressemble davantage au traitement des industries minières qu'aux dispositions de la Loi de l'impôt sur le revenu ne cause de réels problèmes. En bout de compte, on a fait en sorte que les deux programmes soient pareils.

Vous pouvez probablement expliquer le problème mieux que je ne l'ai fait dans ma question, je me demande donc si vous pourriez commenter la façon dont le Ministère a réagi à ces préoccupations exprimées lorsque la modification a été apportée.

M. Sully: Selon ce que je comprends, sénateur, en ce qui concerne le PCEEMV et ses dispositions relatives aux droits acquis, les critères d'admissibilité n'ont en rien changé. En d'autres mots, en vertu du PCEEMV, une société pourrait recevoir une subvention pour ses travaux d'exploration et de mise en valeur, de sorte qu'une société admissible avant le 27 avril reste admissible après cette date en vertu des dispositions relatives aux droits acquis: les règles relatives aux dépenses admissibles n'ont pas été changées.

Je pense que votre question porte davantage sur le nouveau programme, le Programme de stimulation de l'exploration minière Canada (PSEMC), qui s'applique aux industries d'exploration tant minières que pétrolières et gazières. La nouveauté essentielle de ce nouveau programme, que nous appelons PSEMC, est que seules les dépenses d'exploration sont admissibles et que les paiements ne sont autorisés que si une société a utilisé le mécanisme des actions accréditives pour se financer. Mais en ce qui concerne l'interaction avec le PCEEMV—Brian, corrigez-moi si je me trompe—je crois que la chose à retenir est que si une société demande une subvention pour ses dépenses en vertu d'un programme, elle ne peut pas réclamer ces mêmes dépenses en vertu de l'autre.

Le président: Merci. Vous avez répondu à ma question. Ce n'était peut-être pas une bonne question sur le projet de loi que nous étudions maintenant ou sur la loi que nous envisageons d'abolir par l'adoption du projet de loi C-19. J'ai une autre question à vous poser dans le même sens que celle du sénateur Balfour, c'est-à-dire sur la réaction à l'élimination hâtive. Avez-vous des données sur le nombre de personnes qui se sont plaintes à vous ou sur la réaction de l'industrie, dont vous pourriez nous faire part? Je me souviens qu'à ce moment-là elle en a été très contrariée. Je me demandais si vous pourriez nous dire comment elle a manifesté son mécontentement au

[Text]

that unhappiness manifested itself to the department and whether or not it caused anything to be done.

Mr. Sully: Of course, I would be misleading you if I said there was no unhappiness and no complaining. We did receive representations from essentially all of the associations based in Alberta, including IPAC and CPA, the Canadian Petroleum Association, and the Association of Oilwell Drilling Contractors, as well as a number of individuals and individual companies.

I think it is fair to say that they had strong feelings about the measure. Obviously, they were opposed to it but then after a time they recognized it was the government's intention that the program would be eliminated and they turned their attention to bringing forward suggestions to make sure that the grandfathering part of it was fair.

In some cases we have not been able to accommodate their wishes in terms of how far the grandfathering would extend; in other cases we have. I should say that in some cases their comments on that basis were very helpful, but I really couldn't go any further to try to quantify the depth of the feeling or the number of complaints that were lodged or anything along those lines.

The Chairman: Okay. There were estimates of how much additional expenditure would be incurred under the grandfathering and it has been some time since anything has been said about that. Are they as originally anticipated or are they different from what was originally anticipated?

Mr. Sully: Well, at the time we had an estimate for payments in the calendar year 1989 and our best estimate was that taking into account the grandfathering provisions and the payments to be made under grandfathering, the net expenditure reduction would be \$80 million.

Brian Moore indicated earlier that companies have a long time to file applications; in fact, for the end of 1989 they have up until June of next year to file. Therefore, it is just too early for us to know whether our estimates are going to be on target in terms of the net reduction.

The Chairman: So you have no view as to whether it will exceed the \$80 million?

Mr. Sully: No, quite frankly I don't, senator.

The Chairman: Senator Hastings.

Senator Hastings: Just a brief question, Mr. Chairman, with respect to the statistics that were attached to the minister's press release. The bottom of schedule 4 is broken down by the type of applicant: corporation, partnership, individual, trust. Do you have that broken down in any other way, by multinational corporations to the Canadian independents?

Mr. Brian Moore, Director, Policy and Legislation, Department of Energy, Mines and Resources: No, we have not made that breakdown. It is something that could be done but we don't have that information available today.

[Traduction]

Ministère et si des mesures ont ou non été prises par suite de ces plaintes.

M. Sully: Bien sûr, je vous induirais en erreur si je disais qu'il n'y eu ni mécontentement ni plaintes. Nous avons reçu des commentaires d'à peu près toutes les associations de l'Alberta et l'Association of Oilwell Drilling Contractors, ainsi que d'un certain nombre de particuliers et de sociétés.

Je crois qu'il serait exact de dire qu'ils ont vivement réagi à cette mesure. Bien sûr, ils s'y sont opposés, mais, après un certain temps, ils ont reconnu que le gouvernement avait bel et bien l'intention d'éliminer le programme et ils se sont alors attachés à formuler des suggestions afin de s'assurer que les dispositions relatives aux droits acquis seraient justes.

Dans certains cas, nous n'avons pas pu tenir compte de leurs souhaits quant à la portée des dispositions relatives aux droits acquis; dans d'autres cas, nous l'avons fait. Je dois avouer que dans certains cas leurs commentaires nous ont été très utiles, mais je ne peux vraiment pas en dire davantage quant à l'intensité de leur réaction ou au nombre de plaintes qui ont été reçues et ainsi de suite.

Le président: D'accord. On a estimé les dépenses supplémentaires qui seraient engagées en vertu des dispositions relatives aux droits acquis et il y a quelque temps qu'on n'en a pas parlé. Est-ce que le montant de ces dépenses est ce qu'on avait prévu au départ ou est-il différent?

M. Sully: Bien, à ce moment-là nous avions une estimation des dépenses pour l'année civile 1989 et notre meilleure estimation était qu'en tenant compte des dispositions relatives aux droits acquis et des paiements à être effectués en vertu de ces dispositions, la baisse nette des dépenses serait de l'ordre de 80 millions de dollars.

Brian Moore a indiqué plus tôt que les sociétés ont un long délai pour présenter leurs demandes; en réalité, elles ont jusqu'au mois de juin l'an prochain pour présenter leurs demandes pour la fin de 1989. Donc, il est tout simplement trop tôt pour que nous sachions si nos estimations de la réduction nette s'avèreront.

Le président: Donc vous ne savez pas si elle dépassera 80 millions de dollars?

M. Sully: Non, très franchement, je n'en sais rien, sénateur.

Le président: Sénateur Hastings.

Le sénateur Hastings: Je n'ai qu'une courte question, monsieur le président, sur les données statistiques qui accompagnaient le communiqué du ministre. Au bas de l'annexe 4, il y a une répartition selon le type de demandeur: société, société de personnes, particulier, fiducie. Avez-vous fait d'autres répartitions, par sociétés multinationales et sociétés indépendantes canadiennes?

M. Brian Moore, directeur, Législation et Politique, ministère de l'Énergie, des Mines et des Ressources: Non, nous n'avons pas fait cette répartition. On pourrait la faire, mais, aujourd'hui, nous n'avons pas les renseignements qu'il faudrait.

[Text]

Senator Hastings: Would you care to take a flying guess at who got the biggest portion?

Mr. Moore: I really would be speculating. One thing to bear in mind is that there is a \$10 million annual ceiling on each company, so that even if you looked at the share, for instance, of total exploration and development spending in Canada, whether by multinational, large independent Canadian or whatever category, that would not necessarily give you the ratio they received under CEDIP, because there is a maximum of \$10 million that is eligible. In other words, some of the big multinationals may spend up to \$150 million a year, without naming the company, and yet their entitlement is restricted to \$10 million out of that on expenses.

Senator Balfour: Can't you assume that all the multinationals got their maximum?

Mr. Moore: I think that's a fair assumption.

Senator Balfour: Not just assumption.

Mr. Moore: I just don't know how many multinationals we have in total.

Senator Hastings: Thank you.

The Chairman: Did you want to follow up further, Senator Olson?

Senator Olson: I have two questions. At this stage can you tell us how you are going to set up the so-called rules and regulations or terms and conditions for grandfathering for things like legal expenses, office work, site acquisition from landowners, and so on? On page 2 under tab 6 you say: "In the case of a well, this would include expenses for drilling, testing, completion, suspension, capping or site restoration" but it doesn't talk about all these other what I guess you would call overhead expenses that go with running an oil company.

Mr. Sully: Senator, those expenses would be included in the drilling expenses to the extent they are related to the drilling program.

Senator Olson: I see. But this is an ongoing company that does production. It has some wells and it has just found some more, and the administration expense is all in the office. You are going to make some provision for a portion of that to be put in the drilling expenses for the wells that you grandfather.

Mr. Sully: I am informed, senator, that reasonable costs billed by the operator related to those overhead expenses are allowed.

Senator Olson: Over on the next page, section 15 deals with relevant "written agreements" for grandfathering purposes, and the one I am kind of interested in reads: "Obligations by a limited partnership under an agreement with an exploration company will be grandfathered, but agreements between limited partners and the limited partnership (e.g., subscription agreements) will not be relevant for grandfathering purposes".

[Traduction]

Le sénateur Hastings: Seriez-vous prêt à deviner au pifomètre qui a obtenu la plus grosse part?

M. Moore: Ce ne serait vraiment qu'une supposition. Il faut se rappeler que chaque société a un plafond annuel de 10 millions de dollars, de sorte que si vous considérez la part, par exemple, des dépenses totales d'exploration et de mise en valeur au Canada, d'une multinationale, d'une grande société canadienne indépendante ou peu importe selon quelle catégorie, cela ne vous donnerait pas nécessairement le pourcentage de ce que cette société reçoit du PCEEMV, à cause du plafond de 10 millions de dollars. En d'autres mots, certaines grandes sociétés multinationales, que je ne nommerai pas, peuvent dépenser jusqu'à 150 millions de dollars par année, mais leurs dépenses ne sont admissibles qu'à concurrence de 10 millions de dollars.

Le sénateur Balfour: Est-ce que vous ne pouvez pas supposer que toutes les multinationales ont atteint leur plafond?

M. Moore: Je crois que c'est une supposition assez juste.

Le sénateur Balfour: Ce n'est pas juste une supposition.

M. Moore: Je ne sais pas combien de multinationales nous avons au total.

Le sénateur Hastings: Merci.

Le président: Voulez-vous poursuivre, sénateur Olson?

Le sénateur Olson: J'ai deux questions. Pouvez-vous, à cette étape, nous dire comment vous allez établir les règles et règlements ou modalités pour les droits acquis à l'égard de dépenses telles que des frais juridiques, le travail de bureau, l'achat de sites des propriétaires fonciers, etc.? À la page 3, onglet 6, vous dites: «Dans le cas d'un puits, ces frais comprendront ceux engagés à des fins de forage, d'essais, d'achèvement du puits, de suspension des travaux, de bouchage du puits ou de réaménagement de l'emplacement», mais il n'est pas question de ces autres dépenses, qui l'on pourrait appeler je pense les frais généraux, qui vont de pair avec l'exploitation d'une société pétrolière.

M. Sully: Sénateur, ces frais seraient inclus dans les dépenses de forage dans la mesure où ils se rapportent au programme de forage.

Le sénateur Olson: Je vois. Mais c'est une société permanente qui produit. Elle a déjà des puits et elle vient d'en trouver d'autres; et les frais d'administration ne concernent que le bureau. Allez-vous prendre des dispositions pour qu'une partie de ces frais soient inclus dans les dépenses de forage pour les puits protégés par les droits acquis?

M. Sully: On me dit, sénateur, que les coûts raisonnables facturés par l'exploitant et faisant partie de ces frais généraux seront admissibles.

Le sénateur Olson: À la page 6, paragraphe 15, il est question des «ententes écrites» pertinentes aux fins de l'application des droits acquis et le passage qui m'intéresse est le suivant: «Les obligations prises par une société en commandite en vertu d'une entente conclue avec une société d'exploration feront l'objet de droits acquis, mais les ententes entre les membres d'une société en commandite et celle-ci (p. ex. les ententes de

[Text]

What is the significance of that and why the separation of that in this kind of an arrangement?

Mr. Moore: The difference is that for the grandfathering regime we have focused on undertakings to drill specific wells or to undertake seismic programs. Typically, in a limited partnership arrangement the partners who are investing will put a certain amount of money on the table in the partnership, but they are not legally obligated as partners to have that money incurred on wells. However, what the partnership does is that it signs deals with oil companies under which it advances money for drilling and seismic programs.

So what we have done with the regime is to grandfather the commitments at the level of the partnership, not at the level of the individual partners. I don't know if that answers your question.

Senator Olson: I think I understand not between the partners. I see the words, "but agreements between limited partners . . ." But supposing there is some fairly hard and fast legally binding commitment, as you called it, between the partners that either goes forward or had been committed prior to the date of April 27. Does that get grandfathered or is that excluded from the grandfathering expenses, in spite of the fact that they probably have to pay it?

Mr. Moore: Again it would depend on the type of undertaking. There are all kinds of different arrangements you could have. For instance, limited partners may have advanced funds but only to be spent if they received CEDIP. The other thing is that typically they would be refunded if the money is not spent on eligible activities and qualified for CEDIP on that basis.

Senator Olson: But if all the money that was advanced is spent and there is a commitment for some more, then what? I mean, you can't drill down to 1,800 feet if you are heading for 3,500, and that sort of thing.

Mr. Moore: What would happen there is that you would have a signed agreement with an oil company.

Senator Olson: That would be a legally binding commitment?

Mr. Moore: That's covered, yes.

Senator Balfour: May I ask a supplementary question?

The Chairman: Senator Balfour.

Senator Balfour: But the investor may have committed himself to putting funds at risk based on a regime which suddenly disappears before his very eyes. He is committed to putting those funds at risk.

Mr. Moore: I think you could have that situation arise.

Senator Balfour: I am quite sure it does.

[Traduction]

souscription) ne seront pas pertinentes aux fins de l'application des droits acquis.»

Qu'est-ce que cela veut dire et pourquoi traiter ce genre d'entente différemment?

M. Moore: La différence, c'est que le régime des droits acquis se rapporte d'abord et avant tout aux engagements à l'égard du forage de puits précis ou de l'exécution de programmes sismiques. En général, dans une société en commandite, les partenaires qui investissent apportent une certaine somme d'argent à la société, mais ils ne sont pas légalement obligés, comme partenaires, de voir à ce que cet argent soit dépensé pour le forage de puits. La société en commandite signe, avec des sociétés pétrolières, des ententes en vertu desquelles elle avance l'argent nécessaire pour les programmes de forage et les programmes sismiques.

Donc, ce que nous avons fait avec le régime, c'est de reconnaître des droits acquis à l'égard des engagements puis par la société en commandite, mais pas par les partenaires. Je ne sais pas si cela répond à votre question.

Le sénateur Olson: Je pense comprendre qu'on ne reconnaît pas de droits acquis pour les ententes entre partenaires. Je vois les mots: «mais les ententes entre les membres d'une société en commandite . . . ». Mais, est-ce qu'on appliquera les droits acquis dans le cas d'un engagement créant une obligation légale rigoureuse entre les partenaires et qui se poursuit après le 27 avril ou qui a été pris avant cette date ou ce genre d'entente, sera-t-il exclu, malgré le fait que les partenaires devront probablement payer?

M. Moore: De nouveau, cela dépendrait du genre d'engagement. Il existe toutes sortes d'engagements différents. Par exemple, les partenaires d'une société en commandite peuvent avoir avancé des fonds qui ne devaient être dépensés seulement s'ils recevaient une subvention du PCEEMV. Un autre cas typique serait qu'ils reçoivent un remboursement si l'argent n'est pas dépensé pour des activités admissibles en vertu du PCEEMV.

Le sénateur Olson: Mais si tout l'argent avancé est dépensé et qu'ils se sont engagés à en fournir d'autre, qu'arrive-t-il alors? Je veux dire, vous ne pouvez pas forer 1 800 pieds si l'objectif est de 3 500 pieds, et ainsi de suite.

M. Moore: Ce qui arriverait, c'est qu'il y aurait une entente signée avec une société pétrolière.

Le sénateur Olson: Est-ce que ce serait un engagement qui créerait une obligation légale?

M. Moore: Cette possibilité est couverte, oui.

Le sénateur Balfour: Est-ce que je peux poser une autre question?

Le président: Sénateur Balfour.

Le sénateur Balfour: Mais l'investisseur peut s'être engagé à risquer des fonds dans le cadre d'un régime qui disparaît soudainement devant ses yeux. Il s'est engagé à risquer ces fonds.

M. Moore: Je crois que cette situation pourrait se présenter.

Le sénateur Balfour: Je suis tout à fait sûr que cela arrive.

[Text]

Mr. Moore: It could arise, although I was personally involved in most of the consultations with both the companies and the associations and I can't recall that particular problem arising in any of those discussions, partly because of the timing. Generally speaking, with respect to a limited partnership they would have arranged their funding prior to that. Either that or they would do it right at the end of the year around tax time. Very quickly after raising funds, the partnership gets into its deals with the oil company. So when you factor all of that in, I am not sure in my own mind whether there are any live cases where that would be a problem. But, again, I don't know.

Senator Olson: Could you give a little more explanation of the last sentence in that paragraph? It says: "Similarly, for flow-through share arrangements, grandfathering will extend to the actual well/seismic obligations under a signed agreement between the issuing corporation and a flow-through shareholder."

Mr. Moore: Here similarly you can have a flow-through share type of funding arrangement in which an investor will put up money in an oil company in return for shares of that company. Under that same agreement the funds are obligated to be spent on a drilling seismic program. So we are simply saying here that if you happen to have that type of arrangement you will be grandfathered. So it is not just farm-out agreements we are looking at. It can be partnership agreements or it can be flow-through share agreements.

Senator Olson: Thank you, Mr. Chairman.

The Chairman: For our benefit, I would just like to clarify the possible similarity between CEDIP and CEIP. The budgeted expenditures under CEDIP were initially \$350 million per year. In its second year I gather that almost double that amount was spent, and in the third year it was terminated part way through the year and less than \$350 million was committed.

The test of exploration is not a problem under CEDIP whereas it is under CEIP, the program which you have already explained. As I recall, CEIP is confined to exploration. What kind of expenditures are being made under that program compared to this one? Correct me if I am wrong, but my understanding is that CEIP could be called a successor program to CEDIP, but it is less generous. I am wondering if you could quantify for us how much less generous it is. You have already explained that it doesn't cover development expense, only exploration. There is concern about retroactivity there, and you might comment on that again to see if you could make it a little clearer, at least to me.

Mr. Sully: Well, I think the new program, CEIP, is quite generous in respect of exploration expenditures. I grant you that development expenditures are not eligible.

[Traduction]

M. Moore: Cela pourrait arriver, mais même si j'ai personnellement participé à la plupart des consultations avec les sociétés et les entreprises, je ne peux pas me rappeler que ce problème précis ait été soulevé lors de ces discussions, et cela, en partie à cause de la date. De façon générale, en ce qui concerne les sociétés en commandite, elles auraient organisé leur financement avant ce moment. Sinon, elles le feraient juste à la fin de l'année, à peu près au moment de la préparation des déclarations d'impôt. Très rapidement après avoir levé les fonds, les sociétés en commandite concluent des ententes avec les sociétés pétrolières. Lorsque vous tenez compte de tous ces facteurs, je ne suis pas certain s'il y a des cas réels où cela poserait un problème. Mais, de nouveau, je ne sais pas.

Le sénateur Olson: Pouvez-vous expliquer un peu plus ce que veut dire la dernière phrase de ce paragraphe? Elle se lit comme suit: «Dans le cas des conventions d'émission d'actions accréditives, les droits acquis s'appliqueront aux obligations réelles liées à un puits ou à un programme sismique en vertu d'une entente signée entre la corporation émettrice et le détenteur d'actions accréditives.»

M. Moore: Dans ce cas, vous pouvez avoir une entente de financement par émission d'actions accréditives dans laquelle l'investisseur fournit de l'argent à une société pétrolière contre des actions dans cette société. En vertu de cette même entente, les fonds doivent obligatoirement être dépensés pour un programme de forage sismique. Donc, ce que nous disons c'est tout simplement que si vous avez conclu ce genre d'entente, vous aurez des droits acquis. Ainsi, nous ne nous intéressons pas seulement aux ententes d'amodiation. Il peut s'agir d'ententes de sociétés en commandite ou d'ententes d'émission d'actions accréditives.

Le sénateur Olson: Merci, monsieur le président.

Le président: J'aimerais éclaircir, à l'intention du Comité, les ressemblances possibles entre le PCEEMV et le PSEMC. Les dépenses prévues au budget pour le PCEEMV étaient à l'origine de 350 millions de dollars par année. Dans sa deuxième année, je crois comprendre que près du double de cette somme a été dépensé et que le programme a été aboli au cours de la troisième année alors que moins de 350 millions de dollars avaient été engagés.

Le critère de l'exploration n'est pas un problème en vertu du PCEEMV alors qu'il en est en vertu du PSEMC, le programme que vous avez déjà expliqué. Si je me rappelle bien, le PSEMC ne vise que l'exploration. Quel genre de dépenses sont effectuées en vertu de ce programme, comparativement à l'autre? Corrigez-moi si je me trompe, mais il me semble que le PSEMC pourrait être qualifié de successeur du PCEEMV, mais en moins généreux. Je me demande si vous pourriez quantifier pour nous dans quelle mesure il est moins généreux. Vous avez déjà expliqué qu'il ne couvre pas les dépenses de mise en valeur, mais seulement les dépenses d'exploration. Certains s'inquiètent de la rétroactivité et vous pourriez peut-être commenter cet aspect de nouveau afin d'éclaircir un peu la chose, du moins pour moi.

M. Sully: Eh bien, je crois que le nouveau programme, le PSEMC, est très généreux en ce qui concerne les dépenses

[Text]

The Chairman: Could you explain the difference between development and exploration expenses for the benefit of members of the committee who might not be familiar with that?

Mr. Sully: In the case of mining it is the process of searching for and finding reserves, and in the case of mining that exploration can occur both above ground and below ground. Once a company decides to develop property for the purposes of commercial production, the expenditures are not eligible. In the case of oil and gas, it is basically applicable to seismic work and exploration wells. Development wells are not eligible.

The Chairman: And an exploration well is essentially defined as one that is a certain distance from existing production. Would that be a good rule of thumb in determining the difference between development and exploration?

Mr. Sully: Brian will answer that question, sir.

Mr. Moore: If I might, I was just going to make the point that I think this problem between the definition of an exploration well and a development well is really a tax problem and not one with CEIP either. What can happen under the rules of the Tax Act is that you can have a well change status. The problem with that is that it can take up to two years after the well is drilled before you know whether it is exploratory or development. We have a definition in the CEIP program which gets around that problem and which—

The Chairman: In which program?

Mr. Moore: CEIP. It is not an issue for CEDIP because it covers both exploration and development drilling, so that as long as it is a well it qualifies. But for CEIP, because it only covers exploratory drilling, you are right out of the program if it turns out to be a development well.

The Chairman: Even though you may have received money.

Mr. Moore: Even though you may have received money. We recognized that very early on. In fact, when we designed our rules we came up with a different definition from the one used by the tax department for income tax purposes. Under that definition you establish on day one, before you have actually started turning bed, whether it is an exploratory or development well. In fact, we have made arrangements to issue what we call "binding determinations" and we provide these to any company that wants to know for sure whether the well qualifies for CEIP.

The Chairman: But these don't bind Revenue Canada?

Mr. Moore: No, because Revenue Canada has a different test. It is different in the sense of a two-way street as well. A development well for tax purposes could become an exploratory well. You could have discovered the reserves, drilled a couple of successful wells and all of a sudden you hit one that is a dry hole. You have to abandon that well and as soon as

[Traduction]

d'exploration. J'admetts que les dépenses de mise en valeur ne sont pas admissibles.

Le président: Pourriez-vous expliquer la différence entre des dépenses de mise en œuvre et des dépenses d'exploration pour les membres du Comité qui ne la connaîtraient pas?

M. Sully: Dans le cas du secteur minier, il s'agit du processus de recherche et de découverte des réserves et ces travaux d'exploration peuvent être effectués en surface ou sous terre. Lorsqu'une société décide d'exploiter une propriété à des fins de production commerciale, les dépenses ne sont pas admissibles. Dans le cas du secteur pétrolier et gazier, il s'agit essentiellement des travaux sismiques et des puits d'exploration. Les puits de développement ne sont pas admissibles.

Le président: Et un puits d'exploration est essentiellement un puits situé à une certaine distance des puits déjà en activité. Est-ce une bonne définition générale de la différence entre puits de développement et puits d'exploration?

M. Sully: Brian répondra à cette question, monsieur.

M. Moore: Si je puis me permettre, j'allais dire que je pense que ce problème de la distinction entre un puits d'exploration et un puits de développement est en réalité un problème fiscal, mais qu'il n'en est pas un pour le PSEMC. En vertu des règles de la Loi de l'impôt sur le revenu, il peut arriver qu'un puits change de nature. Le problème que cela pose est qu'il faut parfois jusqu'à deux ans avant de savoir si le puits foré est un puits d'exploration ou de développement. Nous avons, pour le PSEMC, une définition qui contourne ce problème et qui—

Le président: Pour quel programme?

M. Moore: Le PSEMC. Ce n'est pas un problème pour le PCEEMV puisqu'il couvre à la fois les forages d'exploitation et de développement, à la condition que le puits soit admissible. Mais pour ce qui est du PSEMC, étant donné qu'il ne couvre que les forages d'exploration, vous êtes tout à fait en dehors du cadre du programme ou le puits que vous forez se révèle être un puits de développement.

Le président: Même si vous avez reçu de l'argent.

M. Moore: Même si vous avez reçu de l'argent. Nous avons reconnu cela dès le début. En fait, lorsque nous avons élaboré nos règles, nous avons préparé une définition différente de celle qu'utilise le ministère des Finances aux fins de l'impôt sur le revenu. Aux termes de cette définition, vous déterminez dès le premier jour, avant d'entreprendre les travaux, s'il s'agit d'un puits d'exploration ou de développement. En fait, nous avons pris des dispositions pour émettre ce que nous appelons des «déterminations définitives» et nous les fournissons à toute société qui veut savoir avec certitude si le puits est admissible en vertu du PSEMC.

Le président: Mais ces déterminations ne lient pas Revenu Canada?

M. Moore: Non, car Revenu Canada a des critères différents. L'autre différence c'est que la nature du puits peut changer dans les deux sens. Un puits de développement pourrait, à des fins fiscales, devenir un puits d'exploration. Vous pourriez avoir découvert des réserves, avoir foré quelques puits productifs et puis tout à coup, un trou sec. Vous devez alors abandon-

[Text]

you do that the Income Tax Act allows you exploratory treatment.

In the opposite sense, you may not know, having drilled an exploratory well, whether in fact it will be recognized as exploratory because of the tax test. I think the important thing to recognize is that it is a tax issue. It is not an issue with either the CEDIP or the CEIP programs, except in this one sense, that to make a flow-through share arrangement viable the investor has to not only receive CEIP but he has to get his tax write-off. Even though he is sure of CEIP, if that element of doubt or risk is there on the tax side that he may not get the write-off, that may be enough to kill the deal, but only in that sense is it an issue from a CEIP program perspective.

The Chairman: Thank you for that elaboration. It helps me. I hope I am not trying the patience of the committee. The question really that I was asking is: can you give us some idea of how much will be paid out in grants under CEIP, which is kind of a successor to CEDIP? I have just recited what the payments were under CEDIP and it will help me, at least, to understand how valuable the successor program is compared to its predecessor.

Mr. Sully: Senator, in the case of CEIP, for the first fiscal year, which is 1989-90, the government has budgeted \$210 million in total payments. The expectation was that \$150 million would go to the mining industry for grass-roots exploration, and \$60 million would go to the oil and gas industry. To do the simple arithmetic on that, it was based on anticipated mining exploration expenditures of \$500 million, and 30 per cent of that gives you \$150 million. In the case of oil and gas, I guess it was \$200 million. Thirty per cent incentive on that would amount to \$60 million.

I think it is a bit early to tell how those figures will evolve. The program is just nicely getting off the ground; in fact, I think the application forms were not available until about April. They are coming in at a fairly healthy clip, but it is too early to tell what our final figure will be for the year. I hope that answer puts it in context.

The Chairman: It does. Just to dramatize it, the fiscal 1988-89 was \$625 million to the oil and gas sector under CEDIP, and it is anticipated that 1989-90 will be roughly \$60 million to the same sector.

Mr. Sully: Yes, sir. It would be \$60 million plus whatever expenditures occur under grandfathering under CEDIP.

The Chairman: Thank you. I don't know whether or not you would want to respond to this, but it seemed to me that the CEDIP program was a valuable one in that it did something very important for small oil and gas producers. It gave them some assistance in adjusting to a very different regime, the

[Traduction]

ner ce puits et dès que vous faites cela, la Loi de l'impôt sur le revenu permet que ce puits soit traité comme un puits d'exploration.

À l'opposé, vous ne savez peut-être pas, après avoir foré un puits d'exploration, s'il sera en fait reconnu comme un puits d'exploration à des fins fiscales. Ce qui importe, c'est de reconnaître qu'il s'agit d'une question fiscale. Ce n'est pas un problème ni dans le cas du PCEEMV ni dans le cas du PSEMC, sauf en ce sens que pour que des ententes d'émission d'actions accréditives soient viables, l'investisseur doit non seulement recevoir une subvention du PSEMC, mais il doit également obtenir une déduction d'impôt. Même s'il est certain de recevoir une subvention du PSEMC, s'il y a un doute ou un risque qu'il n'obtienne pas la déduction fiscale, cela pourrait suffire pour faire échouer le projet; mais ce n'est que dans ce sens que la question se pose pour le PSEMC.

Le président: Merci de cette explication. Cela m'aide. J'espère ne pas mettre la patience du Comité à trop rude épreuve. En réalité, la question que je posais est la suivante: pouvez-vous nous donner une idée du montant qui sera versé en subventions en vertu du PSEMC, qui est en quelque sorte le successeur du PCEEMV? Je viens de réciter ce que les paiements étaient en vertu du PCEEMV et cela m'aidera à comprendre la valeur du nouveau programme par rapport à celui qui l'a précédé.

M. Sully: Sénateur, dans le cas du PSEMC, le gouvernement a prévu au total 210 millions de dollars pour le premier exercice, c'est-à-dire pour 1989-1990. On s'attendait à ce que 150 millions de dollars aillent à l'industrie minière pour l'exploration primaire et que 60 millions de dollars soient versés à l'industrie pétrolière et gazière. Ces chiffres étaient tout simplement fondés sur les prévisions des dépenses d'exploration minière, qu'on évaluait à 500 millions de dollars; 30 p. 100 de cette somme vous donne 150 millions de dollars. Dans le cas du pétrole et du gaz, je suppose que l'on prévoyait des dépenses de 200 millions de dollars. Une subvention égale à 30 p. 100 de cette somme s'élèverait à 60 millions de dollars.

Je pense qu'il est encore un peu trop tôt pour savoir comment ces chiffres évolueront. Le programme vient tout juste d'être mis en œuvre et tout va bien; en fait, je crois que les formules de demande n'étaient pas disponibles avant avril environ. Elles nous arrivent à un rythme assez soutenu, mais il est encore trop tôt pour dire ce que sera le chiffre final pour l'année. J'espère que cette réponse vous aide à mettre les choses en perspective.

Le président: Oui. Pour dramatiser un peu, les subventions du PCEEMV au secteur pétrolier et gazier en 1988-1989 s'élevaient à 625 millions de dollars et l'on prévoit qu'en 1989-1990 le même secteur recevra environ 60 millions de dollars.

M. Sully: Oui, monsieur. Les subventions s'élèveraient à 60 millions de dollars, en plus des dépenses auxquelles s'appliquent les droits acquis du PCEEMV.

Le président: Merci. Je ne sais pas si vous voudrez répondre à cette question, mais il me semble que le PCEEMV était un programme valable en ce qu'il rendait un service très important aux petits producteurs de pétrole et de gaz. Il les aidait à s'ajuster à un nouvel environnement, celui de la déréglementa-

[Text]

deregulated regime as opposed to the highly regulated regime that preceded it. This was extremely valuable, and both Minister Masse and Minister Epp talked about this in their statements. Minister Epp goes further and says, "For budgetary reasons we have to cut it off". It is troubling to me that in the same speech he can brag about how much they are helping but at the same time say that it's a good idea not to help.

This is probably not something that I can fairly ask you, but who said it would be fair? I'll ask you anyway. What is your comment on that? Am I right? Is this kind of going in both directions at the same time? Would you agree that the small oil and gas producer, not having been favoured under the petroleum incentive payment programs of the national energy policy, are left in a much different position from large oil and gas producers who were not as reliant on those grant programs?

Senator Balfour: If I were you I would take the Fifth Amendment.

Mr. Sully: Obviously I don't wish to speak for the minister, but my understanding of what he said is that the program was very beneficial for the small oil and gas sector, and that by the time we made all the payments there would have been an injection of one and a quarter billion dollars into the western oil and gas industry, a good part of that going to small- and medium-sized applicants.

I think the other thing that both ministers have said is that it was intended to be a temporary program, a program to help the industry through a particularly difficult time which was triggered by the collapse of oil prices in 1986. So that it did have a fixed expiry date, and I think the minister would say that, yes, it did serve its intended purpose but that it wasn't going to be forever and the only thing that did change quite dramatically was that it was terminated eight or nine months earlier than had been anticipated.

The Chairman: Well, I guess that's a good answer. You are not in the same position as the minister in responding to that kind of question, so I won't press it.

Senator Hastings, I think you indicated that you had another question.

Senator Hastings: In listening to the remarks of the witness I was struck by his interpretation of the minister's statement that it was very beneficial, that it was a great success, and I am wondering what assurance we have, Mr. Chairman, that the successor program is going to come anywhere near meeting the demands or the needs of the industry when, in fact, the industry is going through a terrific slump right now on the prairies and there is nothing in place to be of any assistance. I don't suppose the witness can answer, but I just make that observation in light of the exchange that just took place. There is no program in place now and exploration activity is low and the industry is in a terrible slump on the prairies.

[Traduction]

tion, très différent du régime de très grande réglementation qui l'avait précédé. Cela était extrêmement valable et les ministres Masse et Epp en ont tous les deux parlé dans leurs déclarations. Le Ministre Epp va plus loin et dit que le programme a été aboli pour des raisons budgétaires. Ça m'ennuie un peu que dans le même discours il puisse se vanter de l'importance de l'aide qu'ils apportent et, en même temps, dire que c'est une bonne idée de ne pas aider.

Ce n'est peut-être pas juste de vous poser cette question, mais qui a dit que ce serait juste? Je vous la pose quand même. Qu'est-ce que vous dites de cela? Ai-je raison? Est-ce que ce n'est pas un peu comme courir dans deux directions à la fois? Seriez-vous d'accord pour dire que les petits producteurs de pétrole et de gaz, n'ayant pas été favorisés par le programme d'encouragement au secteur pétrolier de la politique énergétique nationale se retrouvent dans une situation très différente de celle des grands producteurs pétroliers et gaziers qui ne dépendaient pas autant de ces programmes de subventions?

Le sénateur Balfour: Si j'étais vous, j'invoquerais le cinquième amendement.

M. Sully: Il est évident que je ne souhaite pas répondre pour le Ministre, mais d'après ce que j'ai compris, il a dit que le programme avait été très bénéfique pour les petites entreprises du secteur pétrolier et gazier et que, lorsque tous les paiements auront été effectués, il y aura eu une injection d'un milliard et quart de dollars dans l'industrie pétrolière et gazière de l'Ouest et qu'une bonne part de cette somme aura été versée aux petites et moyennes entreprises.

L'autre chose que les deux ministres ont dite, c'est que ce programme a été conçu comme un programme temporaire, un programme visant à aider l'industrie pendant une période particulièrement difficile, provoquée par l'effondrement des prix du pétrole en 1986. Ce programme avait donc une date d'expiration prévue et je pense que le ministre dirait que oui, le PCEMV a atteint son objectif, mais qu'il ne durerait pas toujours. Le seul changement assez spectaculaire a été son abolition huit ou neuf mois avant la date prévue.

Le président: Bien, je pense que c'est une bonne réponse. Vous n'êtes pas dans la même position que le ministre lorsque vous répondez à ce genre de question, je n'insisterai donc pas.

Sénateur Hastings, je pense que vous avez indiqué que vous aviez une autre question à poser.

Le sénateur Hastings: En écoutant les commentaires du témoin, j'ai été frappé par son interprétation de la déclaration du ministre selon laquelle le programme a été très bénéfique et qu'il a été un grand succès. Je me demande quelle garantie nous avons, monsieur le président, que le programme qui lui succédera suffira à répondre aux demandes ou aux besoins de l'industrie lorsque, en fait, dans les Prairies, l'industrie connaît actuellement un terrible ralentissement et qu'on ne lui offre aucun secours. Je ne suppose pas que le témoin pourra répondre, mais je voulais seulement faire cette observation à la lumière de l'échange qui vient d'avoir lieu. Il n'y a actuellement aucun programme en vigueur et le niveau des activités d'exploration est faible et, dans les Prairies, l'industrie connaît un terrible ralentissement.

[Text]

The Chairman: If I could add to Senator Hastings' comments, and perhaps you could confirm this, the activity levels are lower now than they were in 1986.

Mr. Sully: Obviously, I can't give you any response in terms of government policy, what the government may or may not do in future. The only comment I would make is that I did spend some time in Calgary recently listening to industry concerns, and in particular I heard presentations from both IPAC and the CPA with respect to their prognosis on industry activity over the next year or so, and I guess I would say the expiry of CEDIP is one of perhaps six or eight significant factors that they mentioned that are having an impact on industry activity. Noteworthy in those presentations was the fact that the special incentives that had been offered by the provincial governments of Saskatchewan and Alberta are also drying up. Therefore they were quite pessimistic with respect to the remainder of this year, for a variety of reasons, as I said, but they were more hopeful with respect to next year. They indicated that, on the strength of possible new natural gas exports to the United States, we would see an upsurge in drilling activity, largely drilling for natural gas.

Senator Olson: Just to complete the record, do you have any idea of what percentage the rigs are working now? Do you have that information?

Mr. Sully: Senator, I do not have that information with me but I can provide it fairly quickly for the committee.

The Chairman: That would be helpful. I wonder if I could tack on to Senator Hastings' question this question: I want to know whether or not you also consulted with the Small Explorers and Producers Association of Canada, or any of the servicing associations such as the Canadian Association of Oil Well Drilling Contractors. Secondly, if you did, whether their reaction was the same as that of IPAC and the CPA.

Mr. Sully: It was interesting, senator, that that same day, I believe in the morning, we had met with the Petroleum Services Association and the Oil Well Drilling Contractors. Then it was over lunch that we heard the presentations from IPAC and the CPA and I did not get a chance to talk to representatives of those associations afterwards to see whether their prognosis was the same. However, we did meet that afternoon with SEPAC and at that time they made little mention, if any, of the IPAC and CPA presentations.

The Chairman: Thank you, Mr. Sully. Are there any further questions that senators might wish to put to the witness? If not, I will ask our support person, Mr. Clay, whether or not he has any questions. If he has no questions, then, honourable senators, I think we can conclude this portion of our meeting. I would like to point out that it would be useful if senators could stay after this portion of the meeting to discuss the future work of the committee.

In any event, to wrap up on Bill C-19, I am wondering if there are any other questions for these witnesses from either honourable senators or from Mr. Clay.

[Traduction]

Le président: Si je peux ajouter quelque chose aux commentaires du sénateur Hastings, et vous pourrez peut-être confirmer ceci, les niveaux d'activité sont maintenant plus faibles qu'ils ne l'étaient en 1986.

M. Sully: Évidemment, je ne peux pas vous répondre quant à la politique du gouvernement, quant à ce que le gouvernement fera ou ne fera peut-être pas à l'avenir. Le seul commentaire que je souhaite faire, c'est que j'ai passé quelque temps à Calgary récemment à écouter les craintes de l'industrie. J'ai notamment entendu les pronostics de l'ASPIC et de l'APC au sujet des activités de l'industrie au cours de la prochaine année et je dirais que l'élimination du PCEEMV n'est que l'un de six ou huit facteurs importants qui, d'après ces gens, ont des répercussions sur l'activité de l'industrie. Il convient de noter qu'ils ont aussi mentionné le fait que les encouragements spéciaux offerts par les gouvernements de la Saskatchewan et de l'Alberta sont également en train de tarir. Ils sont par conséquent assez pessimistes pour le reste de l'année et ce, pour diverses raisons, ainsi que je l'ai dit, mais ils ont plus d'espoir pour l'an prochain. Ils ont indiqué que, grâce à l'augmentation possible des exportations de gaz naturel aux États-Unis, il pourrait y avoir une reprise des activités de forage, et surtout du forage gazier.

Le sénateur Olson: Juste pour compléter le tableau, avez-vous une idée du pourcentage d'installations de forage qui sont actuellement en activité? Avez-vous ce renseignement?

M. Sully: Sénateur, je n'ai pas ce renseignement avec moi, mais je pourrais le fournir assez rapidement au Comité.

Le président: Cela nous serait utile. Je me demande si je pourrais ajouter cette question à celle du sénateur Hastings: J'aimerais savoir si vous avez ou non consulté la *Small Explorers and Producers Association of Canada* ou l'une des associations de service comme la *Canadian Association of Oilwell Drilling Contractors*. Dans l'affirmative, est-ce que leur réaction a été la même que celle de l'ASPIC et de l'APC?

M. Sully: Il est intéressant, sénateur, que le même jour, le matin je crois, nous ayons rencontré la *Petroleum Services Association* et la *Canadian Association of Oilwell Drilling Contractors*. C'est pendant le déjeuner que nous avons entendu les présentations de l'ASPIC et de l'APC et je n'ai pas eu l'occasion de parler avec les représentants de ces associations par après pour voir si leurs pronostics étaient les mêmes. Toutefois, ce même après-midi nous avons rencontré la SEPAC qui, à cette occasion a à peine, ou peut-être même pas du tout, mentionné les présentations de l'ASPIC et de l'APC.

Le président: Merci, monsieur Sully. Y a-t-il d'autres questions que les sénateurs souhaitent poser au témoin? Sinon, je demanderais à notre adjoint, M. Clay, s'il a des questions à poser. S'il n'a pas de questions, alors, honorables sénateurs, je pense que nous pouvons mettre fin à cette partie de notre séance. J'aimerais souligner qu'il serait bon que les sénateurs restent pour discuter des futurs travaux du Comité.

En tout cas, pour conclure la discussion sur le projet de loi C-19, je me demande si les honorables sénateurs ou M. Clay ont d'autres questions à poser à ces témoins.

[Text]

Mr. Dean Clay, Research Officer to the Committee: Mr. Chairman, I had only a few points and they have already been covered in the questioning.

The Chairman: Very well then. We could perhaps spend a great deal of time on this but I think the committee has a pretty good idea of what is happening as a result of the termination of this program and what its consequences are. I would like to thank the witnesses very much for coming before us this evening.

Mr. Sully: Thank you, sir.

The Chairman: Honourable senators, when the witnesses have left we will probably go *in camera*, if there is agreement to that, to discuss the future work of the committee. Therefore I will ask the reporters to leave at this time.

Senator Olson: Mr. Chairman, may I ask whether or not we should dispose of the bill first?

The Chairman: That is a good question, senator. As I understand it, normally we would discuss that question *in camera*. Are you questioning whether or not we need the reporters present to do that? I do not think that is necessary. Would you like to discuss that matter on the record?

Senator Olson: I just thought perhaps before we have the *in camera* meeting, we should have our clause-by-clause discussion. I do not think I have seen that done at an *in camera* session.

The Chairman: I did not want to indicate what our decision would be while the witnesses were present, but we will certainly discuss that portion *in camera*. Is it agreed that we go *in camera*?

Hon. Senators: Agreed.

The committee continued *in camera*.

[Traduction]

M. Dean Clay, attaché de recherche du Comité: Monsieur le président, je n'avais que quelques points à soulever et ils ont déjà été couverts par les questions qui ont été posées.

Le président: Très bien. Nous pourrions peut-être passer beaucoup de temps sur cette question, mais je pense que le Comité a une assez bonne idée de ce qui se passe suite à l'élimination de ce programme et de ce que sont les conséquences. J'aimerais remercier sincèrement les témoins d'avoir comparu devant nous ce soir.

M. Sully: Merci, monsieur.

Le président: Honorables sénateurs, lorsque les témoins seront partis, nous nous réunirons probablement à huis clos, si vous êtes d'accord, pour discuter des travaux futurs du Comité. Je demanderai donc aux journalistes de se retirer.

Le sénateur Olson: Monsieur le président, est-ce que je pourrais demander si nous ne devrions pas nous prononcer d'abord sur le projet de loi?

Le président: C'est une bonne question, sénateur. Il me semble que nous discuterions normalement de cette question à huis clos. Est-ce que vous demandez si nous avons ou non besoin des journalistes pour faire cela? Je ne pense pas que ce soit nécessaire. Est-ce que vous aimeriez que la discussion sur cette question paraisse dans le compte rendu?

Le sénateur Olson: Je pensais simplement que nous pourrions discuter de ce projet de loi article par article avant de poursuivre à huis clos. Je ne pense pas avoir eu connaissance que cela se fasse à huis clos.

Le président: Je ne veux pas indiquer ce que sera notre décision pendant que les témoins sont encore présents, mais nous en discuterons certainement à huis clos. Êtes-vous d'accord pour que nous poursuivions à huis clos?

Des voix: D'accord.

Le Comité poursuit ses travaux à huis clos.



*If undelivered, return COVER ONLY to:
Canadian Government Publishing Centre,
Supply and Services Canada,
Ottawa, Canada, K1A 0S9*

*En cas de non-livraison,
retourner cette COUVERTURE SEULEMENT à:
Centre d'édition du gouvernement du Canada,
Approvisionnement et Services Canada,
Ottawa, Canada, K1A 0S9*

WITNESSES—TÉMOINS

From the Ministry of Energy, Mines and Resources:

Mr. Ron Sully, Assistant Deputy Minister, Mineral Policy Sector;

Mr. Brian Moore, Director of Policy and Legislation;

Mr. Keith Brewer, Economic and Financial Policy Analysis Branch.

Du ministère de l'Énergie, des Mines et des Ressources:

M. Ron Sully, sous-ministre adjoint, Secteur de la politique minérale;

M. Brian Moore, directeur de la politique et de la législation;

M. Keith Brewer, directeur général, Direction de l'analyse de la politique économique et financière.

AI
C27
ESS

Document
Publications



Second Session
Thirty-fourth Parliament, 1989

Deuxième session de la
trente-quatrième législature, 1989

SENATE OF CANADA

SÉNAT DU CANADA

*Proceedings of the Standing
Senate Committee on*

*Délibérations du Comité
sénatorial permanent de*

Energy and Natural Resources

l'Énergie et des ressources naturelles

Chairman:
The Honourable DAN HAYS

Président:
L'honorable DAN HAYS

Tuesday, October 24, 1989
Thursday, November 16, 1989

Le mardi 24 octobre 1989
Le jeudi 16 novembre 1989

Issue No. 3
First Issue On:

The extent to which Petro-Canada has met its original purpose, and to evaluate this purpose with respect to Petro-Canada's evolving role in the Canadian energy scene

Fascicule n° 6
Premier fascicule concernant:

Dans quelle mesure la société Petro-Canada a réalisé son objectif initial et à évaluer cet objectif par rapport au rôle que doit assumer cette société sur la scène énergétique canadienne

WITNESSES:
(See back cover)

TÉMOINS:
(Voir à l'endos)



THE STANDING SENATE COMMITTEE ON
ENERGY AND NATURAL RESOURCES

Chairman: The Hon. Senator Dan Hays

Deputy Chairman: The Hon. Senator James Balfour

and

The Honourable Senators:

Adams	Lefebvre
Austin, P.C.	*MacEachen (or Frith)
Balfour	*Murray (or Doody)
Barootes	Olson, P.C.
Hastings	Ottenheimer
Hays	Postras
Kenny	Roblin, P.C.

**Ex Officio Members*

(Quorum 4)

Change in Membership of the Committee:

Pursuant to Rule 66(4), membership of the Committee was amended as follows:

The name of the Honourable Senator Kelly substituted for that of the Honourable Senator Barootes (November 15, 1989).

LE COMITÉ SÉNATORIAL PERMANENT DE
L'ÉNERGIE ET DES RESSOURCES NATURELLES

Président: L'honorable sénateur Dan Hays

Vice-président: L'honorable sénateur James Balfour

et

Les honorables sénateurs:

Adams	Lefebvre
Austin, c.p.	*MacEachen (ou Frith)
Balfour	*Murray (ou Doody)
Barootes	Olson, c.p.
Hastings	Ottenheimer
Hays	Postras
Kenny	Roblin, c.p.

**Membres d'office*

(Quorum 4)

Modification de la composition du Comité:

Conformément à l'article 66(4) du Règlement, la liste des membres du Comité est modifiée, ainsi qu'il suit:

Le nom de l'honorable sénateur Kelly substitué à celui de l'honorable sénateur Barootes (le 15 novembre 1989).

ORDER OF REFERENCE

Extract from the Minutes of Proceedings of the Senate,
Wednesday, June 21, 1989:

"The Honourable Senator Hays moved, seconded by
the Honourable Senator Neiman:

That the Standing Senate Committee on Energy and
Natural Resources be authorized to review the extent to
which Petro-Canada has met its original purpose, and to
evaluate this purpose with respect to Petro-Canada's
evolving role in the Canadian energy scene; and

That the Committee present its final report no later
than 31st March 1990.

The question being put on the motion, it was—
Resolved in the affirmative."

ORDRE DE RENVOI

Extrait des Procès-verbaux du Sénat du mercredi 21 juin
1989:

«L'honorable sénateur Hays propose, appuyé de l'hono-
rable sénateur Neiman:

Que le Comité sénatorial permanent de l'énergie et des
ressources naturelles soit autorisé à établir dans quelle
mesure la société Petro-Canada a réalisé son objectif ini-
tial et à évaluer cet objectif par rapport au rôle que doit
assumer cette société sur la scène énergétique canadienne;
et

Que le comité présente son rapport final au plus tard le
31 mars 1990.

La motion, mise aux voix, est adoptée.»

Le greffier du Sénat

GORDON BARNHART

Clerk of the Senate

MINUTES OF PROCEEDINGS

TUESDAY, OCTOBER 24, 1989
(5)

[Text]

The Standing Senate Committee on Energy and Natural Resources met at 6:05 a.m. this day *in camera*, the Chairman, the Honourable Senator Dan Hays, presiding.

Members of the Committee present: The Honourable Senators Hays, Hastings, Kenny, Olson, Poitras and Roblin. (6)

In attendance: From Dean Clay and Associates: Mr. Dean Clay.

It was—

Ordered, that the Committee proceed to meet *in camera*.

The Committee proceeded to consider future business.

At 7:08 p.m., the Committee adjourned to the call of the Chair.

ATTEST:

Le greffier du Comité

Timothy Ross Wilson

Clerk of the Committee

THURSDAY, NOVEMBER 16, 1989
(6)

The Senate Standing Committee on Energy and Natural Resources met, at 9:00 a.m. this day, the Chairman, the Honourable Senator Dan Hays, presiding.

Members of the Committee present: The Honourable Senators Barootes, Hastings, Hays, Kenny, Lefebvre, Olson and Roblin. (7)

In Attendance: From Dean Clay Associates: Mr. Dean Clay.

Also in attendance: The Official Reporters of the Senate.

Witnesses:

From Petro-Canada:

Mr. Wilbert Hopper, President.

From Doig's Digest:

Mr. Ian M. Doig, Editor.

The Committee, in compliance with the Order of Reference of Wednesday, June 21, 1989 proceeded to review the extent to which Petro-Canada has met its original purpose, and to evaluate this purpose with respect to Petro-Canada's evolving role in the Canadian energy scene.

At 9:00 a.m., Mr. Wilbert Hopper made a statement and answered questions.

At 11:10 a.m. the Committee adjourned until 11:22 a.m.

At 11:22 a.m., Mr. Ian Doig made a statement and answered questions.

At 12:20 a.m. the Committee adjourned until 2:00 p.m., later this day.

PROCÈS-VERBAUX

LE MARDI 24 OCTOBRE 1989
(5)

[Traduction]

Le Comité sénatorial permanent de l'énergie et des ressources naturelles se réunit aujourd'hui à huis clos, à 18 h 05, sous la présidence de l'honorable sénateur Dan Hays (président).

Membres du Comité présents: Les honorables sénateurs Hays, Hastings, Kenny, Olson, Poitras et Roblin. (6)

Présent: De Dean Clay and Associates: M. Dean Clay.

Il est ordonné, —

Que le Comité se réunisse à huis clos.

Le Comité entame l'étude de ses futurs travaux.

À 19 h 08, le Comité suspend ses travaux jusqu'à nouvelle convocation du président.

ATTESTÉ:

LE JEUDI 16 NOVEMBRE 1989
(6)

Le Comité sénatorial permanent de l'énergie et des ressources naturelles se réunit aujourd'hui à 9 heures, sous la présidence de l'honorable sénateur Dan Hays (président).

Membres du Comité présents: Les honorables sénateurs Barootes, Hastings, Hays, Kenny, Lefebvre, Olson et Roblin. (7)

Président: De Dean Clay Associates: M. Dean Clay.

Aussi présents: Les sténographes officiels du Sénat.

Témoins:

De Petro-Canada:

M. Wilbert Hopper, président.

De Doig's Digest:

M. Ian M. Doig, éditeur.

Conformément à l'ordre de renvoi du mercredi 21 juin 1989, le Comité entreprend l'étude visant à établir dans quelle mesure la société Petro-Canada a réalisé son objectif initial et à évaluer cet objectif par rapport au rôle que doit assumer cette société sur la scène énergétique canadienne.

À 9 heures, M. Wilbert Hopper fait une déclaration, puis répond aux questions.

À 11 h 10, le Comité suspend la séance jusqu'à 11 h 22.

À 11 h 22, M. Ian Doig fait une déclaration, puis répond aux questions.

À 12 h 20, le Comité suspend la séance jusqu'à 14 heures.

AFTERNOON SITTINGS

(7)

The Senate Standing Committee on Energy and Natural Resources met at 2:00 p.m. this day, the Chairman, the Honourable Senator Dan Hays, presiding.

Members of the Committee present: The Honourable Senators Barootes, Hastings, Hays, Kenny, Lefebvre, Olson and Roblin. (7)

In Attendance: From Dean Clay Associates: Mr. Dean Clay.

Also in attendance: The Official Reporters of the Senate.

Witnesses:

From the Canadian Association of Oilwell Drilling Contractors:

Mr. Brian M. Krausert, President;

Mr. Don M. Herring, Managing Director.

Mr. Herschel Hardin, private citizen.

From the Canadian Energy Research Institute:

Mr. Anthony E. Reinsch, Vice President.

The Committee, in compliance with the Order of Reference of Wednesday, June 21, 1989 proceeded to review the extent to which Petro-Canada has met its original purpose, and to evaluate this purpose with respect to Petro-Canada's evolving role in the Canadian energy scene.

At 2:00 p.m., Mr. Brian M. Krausert made a statement and, along with the other witness, answered questions.

At 3:15 p.m., the Committee adjourned until 3:25 p.m.

At 3:25 p.m., Mr. Herschel Hardin made a statement and answered questions.

At 4:30 p.m., the Committee adjourned until 4:55 p.m.

At 4:55 p.m., Mr. Anthony E. Reinsch made a statement and answered questions.

The Honourable Senator Roblin moved that the document representing Mr. Anthony E. Reinsch's presentation be annexed to this day's proceedings.

The question being put on the motion, it was—

Resolved in the affirmative.

The Honourable Senator Roblin moved that Mr. Herschel Hardin, who was invited to appear before the Committee, be reimbursed travelling and reasonable expenses.

The question being put on the motion, it was—

Resolved in the affirmative.

At 6:15 p.m. the Committee adjourned to the call of the Chair.

ATTEST:

SÉANCES DE L'APRÈS-MIDI

(7)

Le Comité sénatorial permanent de l'énergie et des ressources naturelles se réunit aujourd'hui à 14 heures, sous la présidence de l'honorable sénateur Dan Hays (président).

Membres du Comité présents: Les honorables sénateurs Barootes, Hastings, Hays, Kenny, Lefebvre, Olson et Roblin. (7)

Présent: De Dean Clay Associates: M. Dean Clay.

Aussi présents: Les sténographes officiels du Sénat.

Témoins:

De «Canadian Association of Oilwell Drilling Contractors»:

M. Brian M. Krausert, président;

M. Don M. Herring, directeur.

M. Herschel Hardin, citoyen

Du «Canadian Energy Research Institute»:

M. Anthony E. Reinsch, vice-président.

Conformément à l'ordre de renvoi du mercredi 21 juin 1989, le Comité poursuit l'étude visant à établir dans quelle mesure la société Petro-Canada a réalisé son objectif initial et à évaluer cet objectif par rapport au rôle que doit assumer cette société sur la scène énergétique canadienne.

À 14 heures, M. Brian M. Krausert fait une déclaration, puis répond aux questions avec les autres témoins.

À 15 h 15, le Comité suspend la séance jusqu'à 15 h 25.

À 15 h 25, M. Herschel Hardin fait une déclaration, puis répond aux questions.

À 16 h 30, le Comité suspend la séance jusqu'à 16 h 55.

À 16 h 55, M. Anthony E. Reinsch fait une déclaration, puis répond aux questions.

L'honorable sénateur Roblin propose que le mémoire de M. Anthony E. Reinsch soit annexé au procès-verbal de la séance d'aujourd'hui.

La motion, mise aux voix, est adoptée.

L'honorable sénateur Roblin propose que le Comité invite M. Herschel Hardin à comparaître, et qu'il verse au témoin des frais de déplacement et d'hébergement raisonnables.

La motion, mise aux voix, est adoptée.

À 18 h 15, le Comité suspend ses travaux jusqu'à nouvelle convocation du président.

ATTESTÉ:

Le greffier du Comité

Line Gravel

Clerk of the Committee

EVIDENCE

Calgary, Thursday, November 16, 1989

[Text]

The Standing Senate Committee on Energy and Natural Resources met this day at 9 a.m. to consider Petro-Canada's evolving role in the Canadian energy scene.

Senator Daniel Philip Hays (*Chairman*) in the Chair.

The Chairman: Ladies and gentlemen, I call the meeting to order. My first words are words of welcome to the Chairman and Chief Executive Officer of Petro-Canada, Mr. Bill Hopper. Mr. Hopper will have an opening statement to make, but before he proceeds I have a point of order from Senator Kenny that I wish to deal with briefly. Following that I will read into the record our statement which has been distributed which expresses, at the present time at least, what we are trying to achieve with this study. Then we will go to you, Mr. Hopper. Senator Kenny.

Senator Kenny: Thank you, Mr. Chairman. I will be brief. We are not receiving background information on witnesses promptly. We should have them prior to the start of meetings. Likewise, we are not receiving opening statements. I think this is an internal problem, our own problem, and it does not reflect on Mr. Hopper. In future I would like the committee to have this information made available to the members of the committee in advance.

The Chairman: Thank you, Senator Kenny. We hear you and undoubtedly we will turn to that at a later date. Thank you for your point of order and the brevity of your statement.

Ladies and gentlemen, welcome to the opening hearing of the Standing Senate Committee on Energy and Natural Resources on the subject of Petro-Canada. This committee has been authorized to study how well Petro-Canada has fulfilled its original mandate and whether that mandate is still appropriate in today's energy circumstances. We are beginning our hearings in Calgary because Petro-Canada has a special presence in this community. Public hearings will continue in Ottawa on November 27, and we will hear our Minister of Energy, Mines and Resources, the Hon. Jake Epp, on November 30. The committee expects to report on its work by the end of this coming March.

During the course of this study we will address a number of issues regarding Petro-Canada's operations. Among these are: What role can and should Petro-Canada play in promoting Canadian energy security? Should Petro-Canada serve as an agent for Canadianizing the petroleum industry? What is the effect of Petro-Canada's contribution to rationalizing the petroleum refining and marketing sector, and has this benefited consumers or not? Should Petro-Canada have a special part to play in addressing environmental concerns in the energy sector? Has Petro-Canada done its share to help diversify and strengthen the regional economy of Western Canada and the local economy of Calgary?

TÉMOIGNAGES

Calgary, le jeudi 16 novembre 1989

[Traduction]

Le Comité sénatorial permanent de l'énergie et des ressources naturelles se réunit aujourd'hui à 9 heures pour étudier l'évolution du rôle de Petro-Canada dans le secteur de l'énergie.

Le sénateur Daniel Philip Hays (*président*) occupe le fauteuil.

Le président: Mesdames et messieurs, je déclare la séance ouverte. Permettez-moi d'abord de souhaiter la bienvenue à M. Bill Hopper, président et directeur général de Petro-Canada. M. Hopper fera un exposé préliminaire, mais auparavant, j'entendrai brièvement le sénateur Kenny présenter un rappel au règlement. Par la suite, je lirai, aux fins du procès-verbal, notre déclaration qui a été distribuée et qui exprime, à l'heure actuelle du moins, le but que nous nous proposons d'atteindre dans le cadre de la présente étude. Ensuite, la parole sera à vous, monsieur Hopper. Sénateur Kenny.

Le sénateur Kenny: Merci, monsieur le président. Je serai bref. Les renseignements généraux sur les témoins ne nous parviennent pas rapidement. Nous devrions les avoir avant le début des réunions. En outre, nous ne recevons pas les exposés préliminaires. Je crois que c'est là un problème interne, notre propre problème, et cela ne vise en rien M. Hopper. À l'avenir, je souhaiterais que le Comité mette cette information à la disposition de ses membres à l'avance.

Le président: Merci, sénateur Kenny. Nous prenons note de vos commentaires et soyez assuré que nous y reviendrons plus tard. Merci pour votre rappel au règlement et pour la brièveté de vos commentaires.

Mesdames et messieurs, bienvenue à l'audience inaugurale du Comité sénatorial de l'Énergie et des Ressources naturelles, qui porte sur Petro-Canada. Le présent comité a pour rôle d'établir dans quelle mesure Petro-Canada a rempli son mandat initial et de déterminer si ce mandat est toujours approprié dans le contexte énergétique actuel. Nos premières audiences se tiennent à Calgary en raison de la présence marquée de Petro-Canada dans cette ville. Les audiences publiques se poursuivront à Ottawa, le 27 novembre, et nous recevrons le ministre de l'Énergie, des Mines et des Ressources, l'honorable Jake Epp, le 30 novembre. Le Comité compte présenter un rapport sur ses travaux au plus tard à la fin du mois de mars prochain.

Dans le cadre de cette étude, nous aborderons un certain nombre de questions relatives aux opérations de Petro-Canada, notamment: Quel peut être et quel doit être le rôle de Petro-Canada dans la promotion de la sécurité énergétique au Canada? La société Petro-Canada devrait-elle contribuer à la canadienisation de l'industrie pétrolière? Quel est l'effet de la contribution de Petro-Canada à la rationalisation du secteur du raffinage et de la mise en marché du pétrole? La société a-t-elle un rôle particulier à jouer en ce qui a trait aux questions environnementales dans le secteur de l'énergie? Petro-Canada a-t-elle fait sa part pour aider à diversifier et à consolider

[Text]

The committee is not pre-studying the privatization of Petro-Canada, although this issue will undoubtedly arise as the hearings proceed. Should the government decide to introduce legislation to privatize Canada's state oil company, Parliament will be better prepared to consider such a proposal as a result of this work and the public to respond to it.

It is appropriate that our first witness in this study be Petro-Canada's Chairman of the Board and Chief Executive Officer, and a person who has guided the company's operation from its earliest days.

Mr. Wilbert Hopper has presided over the growth of Petro-Canada from its origins in a Calgary hotel to its current position as Canada's second largest oil producer, fourth largest gas producer and a company with over eight-and-a-half billion dollars in total assets. Petro-Canada is also one of the dominant forces in Canadian petroleum marketing.

Mr. Hopper, I would now invite you to make your opening statement, following which we will have rounds of questions that I suspect senators already have or that might be prompted by your statement. Mr. Hopper.

Mr. Wilbert Hopper, Chairman of the Board and Chief Executive Officer, Petro-Canada: Thank you, Mr. Chairman. I am pleased to be with you today. It is the first time I have appeared before a Senate committee; in fact, I scarcely heard of Senate committees up until this time, so I am pleased to be here.

I would like to begin by reviewing some of the circumstances that led to the creation of Petro-Canada in 1975.

Petro-Canada was created as a part of Canada's response to a number of concerns raised by the energy crisis of the 1970s:

- The Arab oil embargo of 1973-74 and the growing importance of oil worldwide as a political and strategic commodity,
- the enormous OPEC price increases and concerns about Canada's long-term security of energy supply,
- the downward trend in Canadian oil reserve estimates and public apprehension about increased reliance on imported oil,
- the federal government's "need to know" about the true extent of Canada's hydrocarbon reserves, particularly in the frontiers,
- the large investment requirements for oil sands projects and frontier exploration and development,

[Traduction]

l'économie régionale dans l'Ouest canadien et l'économie locale à Calgary?

Le Comité ne compte pas mener une étude préliminaire sur la privatisation de Petro-Canada, bien que cette question sera sans doute soulevée au cours des audiences. Si le gouvernement décide de légiférer afin de privatiser la compagnie pétrolière de l'État, le Parlement sera mieux préparé à étudier pareille proposition à la lumière de nos travaux et le public à y répondre.

Il est tout indiqué que notre premier témoin, dans le cadre de cette étude, soit le président du conseil d'administration et directeur général de Petro-Canada, un homme qui a dirigé les destinées de la Société depuis ses tout débuts.

M. Wilbert Hopper a présidé à la croissance de Petro-Canada depuis les origines de la Société, dans un hôtel de Calgary, jusqu'à la place qu'elle occupe de nos jours en tant que deuxième plus grand producteur de pétrole et quatrième plus grand producteur de gaz naturel au Canada, et en tant que société dont les actifs s'élèvent à plus de huit milliards et demi de dollars. Petro-Canada représente également l'une des forces prédominantes dans le secteur de la mise en marché du pétrole canadien.

M. Hopper, je vous inviterais maintenant à présenter votre exposé préliminaire, à la suite duquel nous consacrerons une période aux questions que les sénateurs ont déjà à l'esprit, je présume, ou encore que pourraient susciter vos propos. M. Hopper.

M. Wilbert Hopper, président du conseil d'administration et directeur général de Petro-Canada: Merci, monsieur le président. Je suis content d'être ici, aujourd'hui. C'est la première fois que je témoigne devant un comité sénatorial. A vrai dire, c'est à peine si j'avais entendu parler des comités sénatoriaux jusqu'à ce jour; aussi, suis-je très heureux d'être ici.

J'aimerais d'abord revenir sur les circonstances qui ont présidé à la création de Petro-Canada en 1975.

La société Petro-Canada a été créée dans le contexte des mesures prises par le gouvernement du Canada pour remédier à un certain nombre de problèmes qui sont apparus à la suite de la crise de l'énergie des années 1970:

- l'embargo sur le pétrole imposé par les pays arabes en 1973-1974 et l'importance grandissante du pétrole comme arme politique et stratégique dans tous les pays du monde;
- l'augmentation vertigineuse des prix de l'OPEP et les problèmes liés à la sécurité à long terme de l'approvisionnement en énergie au Canada;
- la révision à la baisse des réserves de pétrole au Canada et les craintes du public quant à une dépendance accrue à l'égard du pétrole importé;
- la nécessité pour le gouvernement fédéral de connaître l'importance véritable des réserves d'hydrocarbures au Canada, en particulier dans les régions inexploitées;
- l'ampleur des investissements requis dans les projets d'exploitation des sables bitumineux et dans l'exploration ainsi que la mise en valeur des régions inexploitées;

[Text]

- increased calls within Canada for a greater Canadian presence in the oil and gas industry, and
- the growing importance of national oil companies and state-to-state oil deals throughout the world.

These various international and domestic developments led the government of the day to propose establishing a national petroleum company, Petro-Canada.

The legislation that gave existence to Petro-Canada, and still governs us today, the Petro-Canada Act, is necessarily broad. It empowers us to do a wide variety of things, including:

- to explore for hydrocarbons;
- to produce oil and gas;
- to refine and market fuels;
- to negotiate petroleum supplies from abroad;

and, generally, to do all things as we deem expedient for, or conducive to, the furtherance of the objects of the corporation.

The act, in sum, laid out a very broad empowering mandate. Within that range of possible activities, there were clearly a few objectives that the government wanted us to concentrate on in those first years. There were three key thrusts.

First and foremost, Petro-Canada was to work to increase the petroleum supplies available to Canada:

- by exploring for new Canadian sources of oil and gas, especially in the frontier areas off Canada's coasts and in the Arctic, which the government felt had not been adequately explored by the private-sector companies;
- by developing means to exploit these frontier resources economically;
- by pushing forward the development of the Alberta oil sands and the heavy oil deposits of Alberta and Saskatchewan; and
- by developing opportunities for increased security in foreign supplies.

Second, we were to be the government's "window on the industry", to provide insights to assist in the formulation of Canadian energy policies:

- by accelerating the evaluation of Canada's supply potential from conventional and frontier sources;
- by providing a better understanding of the costs associated with exploration and development of the frontiers and the development of Canada's oil sands and heavy oil deposits; and
- by gaining operating experience so as to be able to provide the Government of Canada with a view on industry issues.

[Traduction]

- les appels de plus en plus pressants au pays en faveur d'une présence plus marquée du Canada dans l'industrie du pétrole et du gaz naturel; et
- l'importance croissante des sociétés pétrolières nationales et des marchés conclus entre États, partout dans le monde.

Ces divers développements survenus à l'intérieur du pays comme sur la scène internationale ont amené le gouvernement de l'époque à proposer la création d'une société pétrolière nationale, Petro-Canada.

Le texte de loi qui a donné naissance à Petro-Canada et qui la régit toujours aujourd'hui, la Loi sur la Société Petro-Canada, est forcément large. Il habilite la Société à exercer un large éventail d'activités, dont:

- l'exploration en vue de découvrir des hydrocarbures;
- la production de pétrole et de gaz naturel;
- le raffinage et la mise en marché des combustibles;
- la négociation des contrats d'approvisionnement en pétrole provenant de l'étranger;

et, de façon générale, toutes les activités jugées utiles ou contribuant à la poursuite des objectifs de la Société.

Bref, la Loi confie à la Société un mandat très large. À l'intérieur de cette gamme d'activités, il y avait nettement un certain nombre d'objectifs sur lesquels le gouvernement voulait que nous concentrions nos efforts durant les premières années. Ces objectifs étaient regroupés autour de trois grands axes.

En tout premier lieu, Petro-Canada devait s'efforcer d'accroître les sources d'approvisionnement en pétrole dont disposait le Canada, c'est-à-dire:

- se livrer à l'exploration afin de trouver de nouvelles sources de pétrole et de gaz naturel au Canada, en particulier dans les zones inexploitées au large des côtes canadiennes et dans l'Arctique, régions qui, selon le gouvernement, n'avaient pas été explorées adéquatement par les sociétés pétrolières du secteur privé;
- développer des moyens d'exploiter les ressources de ces régions de façon rentable;
- pousser plus loin la mise en valeur des sables bitumineux de l'Alberta et des gisements de pétrole lourd de l'Alberta et de la Saskatchewan; et
- instaurer des conditions propices à l'accroissement de la sécurité des approvisionnements à l'étranger.

Deuxièmement, nous devons être pour le gouvernement une «fenêtre sur l'industrie», afin de l'éclairer dans la formulation de sa politique énergétique, c'est-à-dire:

- accélérer l'évaluation des réserves du Canada à partir des sources d'approvisionnement classiques et du potentiel des régions inexploitées;
- fournir des renseignements plus justes sur les coûts liés à l'exploration et à la mise en valeur des régions inexploitées de même qu'à l'exploitation des sables bitumineux et des gisements de pétrole lourd du Canada; et
- acquérir de l'expérience dans les opérations pétrolières afin d'être en mesure de fournir au gouvernement du

[Text]

Third, we were to help increase the Canadian presence in the petroleum industry:

- by becoming a substantial landholder and operator ourselves;
- by acting as a catalyst for private-sector investment in oil and gas exploration and production; and
- by sharing risks and responsibilities in joint ventures with private industry, particularly in the high risk activities of frontier exploration and technology development.

In my view, by the mid-1980s, Petro-Canada had largely fulfilled its initial purposes.

Let us look first at the issue of security of supply. Canada needed to gain a broader understanding of the extent of its petroleum resources and the practicalities of developing them.

In the first years of its existence, a major priority of Petro-Canada was to become established in exploration, especially in frontier areas. Exploration had been limited because costs were high, risks were substantial and no immediate return on investment could be expected. Yet it was important for Canada's energy security to evaluate these frontier prospects and assess the costs of developing them.

The acquisition of Atlantic Richfield Canada, Pacific Petroleum and Petrofina Canada, gave us a position as a major producer of conventional oil and gas. This provided us with a base of operating expertise and financial strength which was vital for our involvement in these long-term energy projects.

At the same time, we were moving in earnest to revive exploration activity on the Scotian Shelf, off Newfoundland and Labrador, in the high Arctic and elsewhere in the Northwest Territories.

Parenthetically, I might say, gentlemen, that we have not been very active in the Beaufort, and because Senator Kenny is here I might say that Dome Petroleum and others, but principally Dome to start with, were so active in the Beaufort that we felt the Beaufort resources were being adequately exploited, or at least explored, and consequently we did not move into that territory.

Senator Hastings: What about Gulf and Esso? Why did you highlight Dome?

Mr. Hopper: Well, in the initial period, Dome was clearly the most active and the biggest spender in the Beaufort.

Senator Baroote: And Canadian.

Mr. Hopper: Yes.

[Traduction]

Canada un point de vue sur les problèmes rencontrés par l'industrie.

Finalement, nous devons contribuer à accroître la présence canadienne dans l'industrie du pétrole, c'est-à-dire:

- faire l'acquisition de vastes territoires et nous lancer dans l'exploitation pétrolière à grande échelle;
- agir comme locomotive, eu égard aux investissements du secteur privé dans l'exploration et la production de pétrole et de gaz naturel; et
- partager les risques et responsabilités de l'industrie privée dans le cadre d'entreprises communes, particulièrement en ce qui a trait aux activités à risque élevé que sont l'exploration des régions inexploitées et le développement de la technologie dans ce domaine.

À mon sens, vers le milieu des années 1980, Petro-Canada avait largement rempli ses objectifs initiaux.

Arrêtons-nous d'abord à la question de la sécurité de l'approvisionnement. Le Canada avait besoin d'acquérir une perspective plus large sur l'étendue de ses ressources pétrolières et sur les possibilités de mise en valeur de ces ressources.

Durant les premières années de son existence, l'une des grandes priorités de Petro-Canada a été de s'imposer dans le domaine de l'exploration, particulièrement dans les régions inexploitées. Les activités d'exploration étaient limitées en raison du fait que les coûts étaient élevés, les risques importants, et qu'on ne pouvait pas s'attendre à obtenir sur-le-champ un rendement des investissements. Pourtant, la sécurité de l'approvisionnement en énergie du Canada rendait nécessaire l'évaluation des perspectives offertes par les régions inexploitées et du coût de leur exploitation.

L'acquisition des sociétés Atlantic Richfield Canada, Pacific Petroleum et Petrofina Canada nous a classés parmi les principaux producteurs de pétrole et de gaz naturel selon le procédé classique. Cela nous a fourni une source d'expertise dans le domaine des opérations et une vitalité financière essentielle à la réalisation de ces projets énergétiques à long terme.

Parallèlement, nous nous proposons sérieusement de reprendre les activités d'exploration sur la plate-forme néo-écossaise, au large de Terre-Neuve et du Labrador, dans l'Arctique et ailleurs dans les Territoires du Nord-Ouest.

Incidemment, je pourrais dire, messieurs, que nous n'avons pas été très actifs dans la mer de Beaufort et, comme le sénateur Kenny est présent, je pourrais ajouter que Dome Petroleum et les autres pétrolières, mais principalement Dome pour mentionner cette société, étaient si actives dans la mer de Beaufort que l'exploitation des ressources, ou à tout le moins l'exploration, y était, nous a-t-il semblé, adéquate et, par conséquent, nous n'avons pas cru nécessaire de nous y implanter.

Le sénateur Hastings: Qu'en est-il de Gulf et d'Esso? Pourquoi avez-vous parlé spécialement de Dome?

M. Hopper: Disons que, au début, Dome était nettement la société la plus active et la plus importante à opérer dans la mer de Beaufort.

Le sénateur Baroote: Et canadienne.

M. Hopper: Oui.

[Text]

Senator Hastings: And had the most active Canadian presence.

Mr. Hopper: Yes, absolutely.

Senator Hastings: Thank you.

Mr. Hopper: At the same time, we were moving in earnest to revive exploration activity on the Scotian Shelf, off Newfoundland and Labrador, in the high Arctic and elsewhere in the Northwest Territories.

This activity and risk taking paid off for Canada and the Corporation. Our involvement accelerated the pace of exploration off the east coast and in the Arctic, and led to a number of important discoveries.

Acting both as a catalyst and an operator, Petro-Canada played a leading role in putting the east coast offshore at the forefront of frontier exploration. We have participated in 80 percent of the 160 wells drilled by the industry off the east coast since we began operations. We have invested \$2.2 billion in east coast exploration, almost 40 percent of the total invested by the industry in that area.

We discovered the Terra Nova oil field, where we own about 40 percent interest, and are the project's operator and leader. We participated in the Hibernia discovery and we are a 25 percent partner in the project. We have participated in other Grand Banks oil discoveries such as Ben Nevis, West Ben Nevis, Hebron and Whiterose. On the Scotian Shelf, we participated in the oil discoveries at Cohasset and Panuke, and we are a partner in Venture, Thebaud, Glenelg and other gas discoveries. In all these activities we had private-sector partners.

Through our interest in Panarctic Oils Limited we pioneered many oil and gas discoveries in the Arctic Islands. We have also participated in the exploration of the Mackenzie River Valley and the Mackenzie Delta.

As a result of all this exploration, Canada now has a much clearer picture of the extent of its frontier reserves, their potential for development and the broad economic parameters under which those developments could take place. This basic knowledge provided a solid underpinning for the energy policy decisions of the 1980s.

Today, on the east coast alone, Petro-Canada has probable and potential reserves estimated at 650 million barrels of oil and natural gas liquids and 2.5 trillion cubic feet of natural gas.

As we explored, we also investigated the means of developing oil and gas in these often distant and challenging regions. We have looked at everything from moving liquefied natural gas from the Arctic to producing oil safely on the Grand

[Traduction]

Le sénateur Hastings: Et la présence canadienne la plus active.

M. Hopper: Oui, absolument.

Le sénateur Hastings: Merci.

M. Hopper: Parallèlement, nous nous proposons sérieusement de reprendre les activités d'exploration sur la plate-forme néo-écossaise, au large de Terre-Neuve et du Labrador, dans l'Arctique et ailleurs dans les Territoires du Nord-Ouest.

Ces activités et notre disposition à prendre des risques se sont avérées profitables pour le Canada et la Société. Notre contribution a permis, en effet, d'accélérer le rythme de l'exploration au large de la côte est et dans l'Arctique, et elle a mené à un certain nombre de découvertes importantes.

Agissant à la fois comme moteur et comme exploitant, Petro-Canada s'est révélé un chef de file dans la mise en évidence des activités d'exploration pétrolière au large de la côte est. Depuis que nous avons entrepris nos opérations, nous avons participé à 80 p. 100 des 160 puits forés par l'industrie au large de la côte est. En outre, nous avons investi 2,2 milliards de dollars dans l'exploration des ressources au large de la côte est, ce qui représente presque 40 p. 100 du montant total des investissements dans cette région.

Nous avons découvert le champ pétrolifère de Terra Nova, où notre participation est d'environ 40 p. 100 et dont nous sommes le principal exploitant. Nous avons participé à la découverte du champ d'Hibernia et notre participation au projet s'élève à 25 p. 100. Nous étions également présents au moment de la découverte d'autres gisements de pétrole sur les Grands Bancs comme le Ben Nevis, le West Ben Nevis, l'Hebron et le Whiterose. Sur la plate-forme néo-écossaise, nous avons participé à la découverte de gisements de pétrole à Cohasset et à Panuke, de même qu'à la découverte du Venture, du Thebaud, du Glenelg et d'autres gisement de gaz naturel. Dans tous ces projets, nous avions des partenaires du secteur privé.

Par le biais de notre participation à la société Panarctic Oils Limited, nous avons été à l'origine de nombreuses découvertes de pétrole et de gaz naturel dans les îles de l'Arctique. Nous avons également participé à l'exploration de la vallée du Mackenzie et du Delta du Mackenzie.

Toutes ces activités d'exploration font que le Canada a, aujourd'hui, une idée beaucoup plus précise de l'importance de ses réserves pétrolières dans les régions inexploitées, des possibilités de mise en valeur qu'elles présentent et, en général, des conditions économiques nécessaires à cette mise en valeur. Ces données fondamentales ont permis d'étayer solidement les décisions prises dans les années 1980 en matière de politique énergétique.

Aujourd'hui, sur la côte est seulement, les estimations de Petro-Canada quant aux réserves potentielles s'élèvent à 650 millions de barils de pétrole et de gaz naturel liquide et à 2,5 billions de pieds cubes de gaz naturel.

Au fil de nos activités d'exploration, nous avons également cherché des moyens de mettre en valeur les gisements de pétrole et de gaz naturel dans ces régions souvent éloignées et inhospitalières. Nous avons envisagé toutes les possibilités,

[Text]

Banks. We have brought to these assessments an understanding of the business fundamentals and of Canadian needs. We also brought a commitment that oil and gas development must benefit the region in which it is produced and must take place without damaging our precious natural environment.

Providing new energy supplies for Canadians also meant further development of another large energy source: the oil sands of Alberta.

The corporation is the largest single holder of mineable oil sands leases, and a major landholder in the *in situ* oil sands. This land position, developed in part through the acquisitions of Atlantic Richfield, Pacific Petroleum and Petrofina, put us in a strong position to become a major player in oil sand development.

We acquired the federal government's share in the Syncrude oil sands project in 1976. Later we acquired an additional 5 percent through the purchase of Petrofina, raising our interest to 17 per-cent.

We are participating, with a 15 percent interest, in the OSLO oil sands project. OSLO is a proposed 75,000 barrels per day integrated oil sands mining plant in Northeastern Alberta, with estimated pre-production costs of more than \$4 billion.

In addition, we have operated or participated in many projects to develop better technologies for exploiting mineable and *in situ* and heavy oil deposits. On our operated lands, we have identified a number of good prospects for future development, such as the proposed Daphne integrated oil sands mining project.

Let us now focus for a moment on the "window on the industry" role we were expected to play as part of our early mandate.

In creating Petro-Canada, the government felt that its capacity to formulate policies that responded to Canadian energy needs would be enhanced considerably if we provided it with reliable and more complete knowledge on the extent and cost of Canada's oil and gas reserves, particularly in the frontiers.

Throughout Petro-Canada's existence, we have been very responsive to the government's interest in this area.

Through our activities in exploration, development and production of energy, we have been able to develop a clearer understanding of the industry, and I believe we have been able to pass some of this knowledge on to our shareholder. Government now has a much better and more complete assessment of

[Traduction]

qu'il s'agisse du transport du gaz naturel sous forme liquide à partir de l'Arctique, ou encore des mesures de sécurité qu'exige la production de pétrole sur les Grands Bancs. Toutes ces analyses ont été faites à la lumière des règles fondamentales qui régissent le monde des affaires et des besoins des Canadiens. Nous avons également tenu compte de l'engagement suivant lequel les activités de mise en valeur du pétrole et du gaz naturel doivent profiter à la région et ne pas nuire à l'environnement.

De nouvelles sources d'approvisionnement en énergie, cela signifiait également la mise en valeur d'une autre source d'énergie importante, celle des sables bitumineux de l'Alberta.

La Société est le plus important titulaire de baux d'exploitation de sables bitumineux et l'un des principaux propriétaires fonciers dans le secteur de l'exploitation *in situ* des sables bitumineux. Cette situation, qui résulte en partie de l'acquisition des sociétés Atlantic Richfield, Pacific Petroleum et Petrofina, nous place dans une position avantageuse par rapport aux autres entreprises de mise en valeur des sables bitumineux.

En 1976, nous nous sommes portés acquéreurs des actions du gouvernement fédéral dans le projet d'exploitation des sables bitumineux de Syncrude. Par la suite, nous avons augmenté notre part de 5 p. 100—notre participation au projet passant alors à 17 p. 100—en faisant l'acquisition de Petrofina.

Nous sommes également engagés dans le projet d'exploitation des sables bitumineux d'OSLO, avec une participation de 15 p. 100. Ce projet porte sur l'établissement d'une usine d'exploitation intégrée des sables bitumineux, dont le coût avant l'entrée en opération est estimé à plus de 4 milliards de dollars et qui devrait produire 75 000 barils par jour.

De plus, nous nous sommes engagés, à titre d'instigateurs ou de participants, dans de nombreux projets de développement technologiques en vue de l'exploitation *in situ* de gisements de pétrole lourd. Dans les territoires qui nous sont acquis, nous avons repéré un certain nombre de sites qui promettent pour l'avenir, par exemple, celui du projet Daphne, un projet d'exploitation intégrée des sables bitumineux.

Penchons-nous maintenant sur le rôle de «fenêtre sur l'industrie» qu'on nous demandait de jouer dans le cadre de notre mandat initial.

En créant Petro-Canada, le gouvernement croyait que son aptitude à formuler des politiques répondant aux besoins en énergie des Canadiens serait considérablement accrue du fait qu'il pourrait dorénavant compter sur une évaluation plus juste et plus complète des réserves de pétrole et de gaz naturel du Canada et des coûts de leur mise en valeur, en particulier dans les régions inexploitées.

Tout au long de son existence, la société Petro-Canada a été très soucieuse de l'intérêt manifesté par le gouvernement à l'égard de cette question.

À travers nos activités d'exploration, de mise en valeur et de production d'énergie, nous sommes parvenus à une plus grande connaissance de l'industrie pétrolière, et je crois que nous avons réussi à transmettre une partie de cette connaissance à notre actionnaire. Le gouvernement a maintenant une vision beaucoup plus claire et complète de l'ampleur des ressources

[Text]

the extent and cost of Canada's oil and gas resources. This phase has been successfully completed.

On the broader issue, there is no need today for Petro-Canada to provide the government with insights that will assist in the formulation of Canadian energy policies. The knowledge accumulated and the expertise developed by government agencies such as the federal Department of Energy, Mines and Resources, the Petroleum Monitoring Agency, the Canadian Oil and Gas Lands Administration and the National Energy Board, fill any vacuum that may have existed in this area at the time of our inception. Moreover, Canadians at large have now a much better understanding of the key energy issues and choices facing the country as we enter the 1990s.

Another early priority we were asked to address was to assure the security of imported oil supplies. In this connection, between 1980 and 1985, we acted as an agent of the Government of Canada for the importation of Mexican crude oil. This was the only state-to-state oil purchase negotiated and managed by Petro-Canada. In the present environment, characterized by a world oil market with surplus productive capacity, state-to-state oil trade deals have lost the importance they once had.

With regard to our early mandate of increasing Canada's presence in the oil and gas industry, we have certainly been the largest single factor in increasing Canadian ownership and control to their current levels of about 44 percent and 35 percent respectively. Our acquisitions brought significant assets back into Canadian hands. With those assets as a base, we have built a corporation that ranks amongst the majors in the Canadian oil and gas industry.

Moreover, throughout its life Petro-Canada has been a major catalyst for the participation of private Canadian companies in frontier exploration and development, especially off the east coast. We have strongly encouraged the entry of Canadian companies as offshore suppliers, and have involved others as partners in our exploration efforts.

Petro-Canada's acquisition of Pacific Petroleum also gave us an entry into refining and marketing. We found that Canadians responded very positively to our entry into the market. By providing them an opportunity to buy at a Canadian-owned retail outlet, we saw we could generate cash flow from marketing activities that would help finance our activities in the frontiers and the oil sands while improving, at the same time, the balance between the corporation's short- and long-term investments. This logic holds true today. Given the depressed levels of crude oil and natural gas prices, Petro-Canada, like other integrated majors, is looking more than ever to its downstream activities to provide cash flow to help finance our activities in these high cost areas.

[Traduction]

en pétrole et en gaz naturel du Canada et des coûts qui s'y rapportent. Ce volet de notre mandat est maintenant rempli.

Dans une perspective plus large, il n'est plus nécessaire aujourd'hui que Petro-Canada fournisse au gouvernement un «éclairage» susceptible d'aider ce dernier à formuler ses politiques en matière d'énergie. Les connaissances et l'expérience acquises par des organismes gouvernementaux tels que le ministère fédéral de l'Énergie, des Mines et des Ressources, l'Agence de surveillance du secteur pétrolier, l'Administration du pétrole et du gaz des terres du Canada et l'Office national de l'énergie suffisent à combler toute lacune qui pouvait exister à ce chapitre au moment de notre création. Qui plus est, les Canadiens en général sont maintenant beaucoup plus au fait des grandes questions et des grands choix en matière d'énergie auxquels le pays doit faire face au début des années 1990.

Garantir la sécurité des sources d'approvisionnement étrangères était une autre des priorités incluses dans notre mandat initial. À cet égard, de 1980 à 1985, nous avons agi à titre de représentants du gouvernement du Canada dans le dossier de l'importation de pétrole brut du Mexique. Cela a été la seule transaction pétrolière entre États négociée et conduite par Petro-Canada. Dans le contexte actuel, où le marché mondial du pétrole est caractérisé par une surcapacité de production, les transactions pétrolières entre États ont perdu de leur importance.

En ce qui concerne le volet de notre mandat relatif à la présence accrue du Canada dans l'industrie du pétrole et du gaz naturel, nous pouvons affirmer que Petro-Canada est l'organisme qui a le plus contribué à accroître le degré de propriété et le degré de contrôle canadiens, qui se situent actuellement aux alentours de 44 et 35 p. 100 respectivement. Nos acquisitions ont permis d'accroître sensiblement les actifs des Canadiens dans le secteur pétrolier. À partir de là, nous avons érigé une société pétrolière qui se classe parmi les plus importantes dans l'industrie canadienne du pétrole et du gaz naturel.

En outre, tout au long de son existence, la société Petro-Canada a été l'un des principaux moteurs de la participation des sociétés canadiennes du secteur privé à l'exploration et à la mise en valeur des gisements dans les zones inexploitées, en particulier au large de la côte est. Nous avons fortement encouragé la venue des sociétés canadiennes sur le marché des fournisseurs de pétrole produit en mer, et nous en avons choisies comme partenaires dans nos efforts d'exploration.

L'acquisition de Pacific Petroleum nous a permis de vous lancer également dans le secteur du raffinage et de la mise en marché. Nous nous sommes rendus compte que les Canadiens ont réagi de façon très favorable à notre arrivée sur le marché. En leur donnant l'occasion d'acheter dans des établissements de commerce au détail leur appartenant, nous avons constaté que nous pouvions aller chercher des fonds et nous en servir pour financer nos activités dans les régions inexploitées et dans le secteur de l'exploitation des sables bitumineux tout en maintenant un équilibre entre les investissements à court terme et les investissements à long terme de la Société. Ce raisonnement est encore valable, de nos jours. Étant donné la chute des prix du pétrole brut et du gaz naturel, Petro-Canada, à l'instar des autres grandes entreprises intégrées, se tourne plus que

[Text]

Petro-Canada now has been through fourteen tough and rather turbulent years—years characterized first by rising demand for petroleum products, high oil prices and exploration successes, then by the turbulent economic environment that led to the global recession of 1981-82, to soft markets for hydrocarbons and refined petroleum products and, finally, to low and volatile crude oil prices.

During the first nine years of our existence, activity and expenditures were disproportionately oriented to high risk, long lead-time projects, in the pursuit of our early mandate. Both costs and risks were high due to geological and technological unknowns, and because a long time would clearly elapse before any revenues could be expected from discoveries.

These ventures were required, at the time, in the national interest. But investments on that scale could only be sustained in the early years through significant equity injections from the federal government. Increasingly, we were able to finance these investments with cash flow from our own oil and gas production and downstream activities, reducing the need for new equity funds.

Petro-Canada's focus on higher cost and long lead-time projects, however, necessarily exposed the corporation to a much higher level of business risk than faced the rest of the industry and left us with a lower rate of return on capital employed than industry averages.

In 1984, the dramatically changed business conditions made it clear both to the government and to us that it was time to take a sharper commercial focus, placing more weight on bottom-line results and moving from expensive exploration towards the development of economically viable resources. At the same time, it was evident that the initial mandate had been achieved, while some of the issues that seemed critical in the energy crisis of the 1970s had become less important in the energy glut of the 1980s.

The new government that took office in 1984 expected us to operate in a commercial, private sector fashion, emphasizing profitability and the need to maximize the return on the government's investment. They also made it clear that we should expect to further equity injections, and in fact we have not had any since.

This new mandate fit well with the stage we had reached in our evolution as a corporation and with the changed energy and economic environment. We saw the new mandate as providing Petro-Canada's management some, although not all, of the flexibility required to react promptly and creatively—with the limitations imposed on us by our internal cash flow—to the

[Traduction]

jamais vers ses activités situées en aval pour aller chercher les liquidités nécessaires au financement de ces opérations onéreuses.

Petro-Canada a survécu à quatorze années difficiles et plutôt tumultueuses—années caractérisées d'abord par une augmentation de la demande de produits pétroliers, des prix élevés et des découvertes sur le plan de l'exploration, puis par le contexte économique instable qui a conduit le monde à la récession de 1981-1982, qui a affaibli le marché des hydrocarbures et des produits pétroliers raffinés et qui a entraîné, finalement, la baisse des prix du pétrole brut et leur instabilité.

Au cours des neuf premières années de son existence, l'activité et les dépenses de la Société ont été orientées de façon disproportionnée vers des projets à risque élevé, caractérisés par de longs délais d'entrée en production, dans la ligne des objectifs qu'on retrouvait dans le mandat initial. Les coûts et les risques étaient élevés en raison des inconnus sur le plan géologique et sur le plan technologique, et parce qu'il était clair qu'une longue période devait s'écouler avant que les découvertes ne se traduisent par des recettes.

L'intérêt national, à l'époque, exigeait que l'on prenne ces risques. Mais, dans les premières années, des investissements de cette importance ne pouvaient être envisagés qu'à la suite de l'injection de sommes d'argent considérables par le gouvernement fédéral. Peu à peu, nous avons pu financer ces investissements à partir des liquidités engendrées par nos propres activités de production et de mise en marché du pétrole et du gaz naturel, diminuant d'autant nos besoins de nouveaux capitaux.

Cependant, l'accent mis par Petro-Canada sur les projets onéreux et à long terme exposait forcément la Société à un risque beaucoup plus grand que le risque encouru par le reste de l'industrie, tout en lui laissant un taux de rendement des investissements inférieur à la moyenne dans l'industrie.

En 1984, les changements majeurs survenus dans le contexte économique ont fait que le gouvernement et Petro-Canada ont dû se rendre à l'évidence: le temps était venu de prendre une orientation plus commerciale, de mettre l'accent sur les résultats concrets et de passer de la prospection coûteuse à la mise en valeur des ressources rentables. D'autre part, il était évident que le mandat initial avait été rempli, tandis que certains problèmes qui semblaient critiques dans le contexte de la crise énergétique des années 1970 avaient perdu de l'importance avec la surabondance en énergie des années 1980.

Le nouveau gouvernement qui a pris le pouvoir en 1984 souhaitait nous voir opérer comme une entreprise commerciale, du secteur privé, mettant l'accent sur la rentabilité et la nécessité de maximiser le rendement des capitaux investis. Il nous a également fait savoir en termes clairs qu'il n'y aurait plus d'injection de capitaux et, effectivement, aucune somme d'argent supplémentaire ne nous a été octroyée depuis.

Ce nouveau mandat correspondait bien au stade d'évolution qu'avait atteint notre société de même qu'aux changements survenus sur le plan économique et dans le domaine de l'énergie. Nous avons vu dans le nouveau mandat la volonté de laisser à la direction de Petro-Canada un certain degré de souplesse—mais non toute la souplesse requise—pour lui permettre de réagir promptement et de façon créative, dans les

[Text]

opportunities and business challenges stemming from the changed business environment in our industry.

The years ahead are likely to be ones of continued change for the Canadian oil and gas sector and for Petro-Canada. Perhaps the greatest area of uncertainty relates to the outlook for world oil prices. Like others in the industry, we expect oil prices to remain low and volatile throughout most of the 1990s. Recent large swings in the Canada-U.S. exchange rate have compounded this uncertainty, making it more difficult for the corporation and the industry to make sound investment decisions. Meanwhile, in refining and marketing, we and the industry have experienced low returns on investment due to intense competition and overcapacity in a market that shrunk by 25 percent in the early 1980s and has only recently begun to grow modestly again.

The present and expected future environment, characterized by low and volatile oil and natural gas prices and low downstream profitability, is forcing us, along with the rest of the industry, to re-evaluate our operations.

The message from the experience of the 1980s is loud and clear. Petro-Canada, like the rest of the Canadian oil and gas industry, cannot rely on the hope of future higher oil prices to get us out from a situation that has left us financially vulnerable. To enhance our financial strength, we must increasingly rely on our ability to manage efficiently our assets and our people and to pursue profitable business ventures, while minimizing our dependence on uncontrollable external factors such as OPEC's influence on future oil price developments.

Petro-Canada is, therefore, preparing for the challenges we anticipate in the 1990s by adopting a four-pronged strategy, which entails a major restructuring of both our asset base and our internal management. The main pillars of this strategy are:

- to reduce costs by developing different ways to manage efficiently existing businesses and support services;
- to ration capital to those business opportunities most likely to increase shareholder value and contribute to near-term earnings;
- to sell underperforming or low-potential assets and make the remaining assets more productive; and
- to pursue appropriate investments in new business opportunities within the petroleum sector which will provide improved financial performance and growth.

[Traduction]

limites que nous imposent nos liquidités internes, aux situations potentiellement avantageuses comme aux difficultés qui peuvent se présenter dans le nouveau contexte de l'industrie.

Les années qui viennent seront probablement caractérisées par une évolution constante dans le secteur du pétrole et du gaz naturel au Canada de même que dans les activités de Petro-Canada. La question qui soulève le plus de points d'interrogation est probablement celle des prix mondiaux du pétrole. À l'instar des autres sociétés pétrolières, nous nous attendons à ce que les prix du pétrole demeurent bas et instables pendant la majeure partie des années 1990. Les variations importantes qu'a connu le taux de change entre le Canada et les États-Unis ces derniers temps rendent la situation encore plus incertaine et compliquent la tâche de ceux qui, au sein de la Société et de l'industrie, doivent prendre les bonnes décisions en matière d'investissement. Pendant ce temps, dans le secteur du raffinage et de la mise en marché, notre société et le reste de l'industrie ont connu une baisse du rendement des investissements en raison de la vive concurrence et de la surcapacité de production dans un marché qui a diminué de 25 p. 100 au début des années 1980 et n'a recommencé à croître, de façon modeste, que récemment.

Le contexte actuel et à venir, caractérisé par des prix bas et instables en ce qui concerne le pétrole et le gaz naturel, de même que par une faible rentabilité des activités situées en aval, nous force, avec le reste de l'industrie, à réévaluer nos opérations.

La leçon à tirer de l'expérience des années 1980 est claire et évidente. Petro-Canada, comme le reste de l'industrie du pétrole et du gaz naturel au pays, ne peut compter sur une hausse éventuelle des prix du pétrole pour se sortir d'une situation qui l'a rendue vulnérable sur le plan financier. Pour améliorer notre santé financière, il nous faut miser de plus en plus sur notre capacité à gérer efficacement nos actifs ainsi que notre personnel et à nous lancer dans des entreprises commerciales profitables, tout en minimisant notre dépendance à l'égard de facteurs externes qui échappent à notre contrôle, comme l'influence de l'OPEP sur l'évolution future des prix du pétrole.

Aussi, la société Petro-Canada se prépare-t-elle à relever les défis que nous prévoyons pour les années à venir en adoptant une stratégie à quatre volets qui implique une restructuration majeure de nos principaux éléments d'actifs et de notre gestion interne. Les grandes lignes de cette stratégie sont les suivantes:

- réduire les coûts en élaborant de nouveaux modes de gestion des entreprises et des services de soutien actuel;
- limiter les investissements aux occasions d'affaires susceptibles d'accroître la valeur nette et de produire des bénéfices à court terme;
- vendre les éléments d'actifs dont le rendement ou les perspectives d'avenir laissent à désirer et accroître la productivité des éléments d'actifs restants;
- continuer à investir dans les nouveaux secteurs de l'industrie pétrolière susceptibles d'améliorer le rendement financier et de connaître une croissance rapide.

[Text]

It may even make sense, I might say, to sell some good long-term assets if we are financially strapped.

Petro-Canada's emphasis on improving its profitability and financial strength does not mean that we have lost sight of the corporation's needs for long-term growth.

Conventional oil production in Canada will continue to decline. Future production will increasingly come from the high-cost sources of the frontiers and oil sands. We intend to be a major player in the development of these resources.

We are continuing our activity and remain committed to the development of Hibernia, Terra Nova and OSLO. However, in each of these large-scale projects we are just one partner of a commercially driven, largely private-sector consortium, which will proceed only when the balance of risks and returns associated with each project has been appropriately addressed.

Low oil prices over the past three years have added considerable uncertainty to the time of these megaprojects. Some of the uncertainty has been removed by the recent Hibernia and OSLO agreements.

These special financing arrangements offered by governments to support such development will increase our capability to undertake such ventures. However, given the current low profitability of the oil industry, we are finding it increasingly difficult to finance our capital spending commitments from internally generated cash flow alone. To fund these large investment projects will require considerable additional external financing.

The currently high debt load of Petro-Canada would make it imprudent for us to finance these substantial commitments by increasing further our debt burden, particularly in this high interest-rate environment. Since the higher debt route is not advisable, the only other mechanisms left to us are new equity financing or further asset sales.

It thus seems to be that new equity capital will be essential if we are to participate successfully in the development of Hibernia, Terra Nova and OSLO, while concurrently pursuing other crucial investments such as those associated with environmental improvement in our downstream activities. Without access to new equity capital, we would be forced to adopt a much more limited investment program, severely restricting the corporation's growth and its capacity to respond to Canadians' needs. The result, in my view, would be to leave Petro-Canada at a clear disadvantage relative to its competitors and with quite diminished prospects for long-term profitability.

In closing my remarks I would like to say that, on balance, Petro-Canada's performance during this exceptionally difficult period has marked our successful transition from a policy-guided to a commercially driven company. We see this empha-

[Traduction]

Il serait même concevable, pourrais-je ajouter, de vendre des éléments d'actifs rentables à long terme, si nous nous trouvions coincés sur le plan financier.

L'importance qu'accorde Petro-Canada à l'accroissement de sa rentabilité et à la consolidation de ses assises financières ne signifie pas que nous ayons perdu de vue la nécessité d'une croissance à long terme.

Au Canada, la production de pétrole telle qu'on la connaît continuera de décliner pour faire place aux procédés beaucoup plus onéreux d'extraction du pétrole des régions inexploitées et des sables bitumineux. Nous entendons jouer un rôle de premier plan dans la mise en valeur de ces ressources.

Nous sommes déterminés à poursuivre notre activité et à maintenir notre engagement en ce qui a trait à la mise en valeur d'Hibernia, de Terra Nova et d'OSLO. Toutefois, dans chacun de ces projets d'envergure, nous ne sommes que l'un des partenaires d'un consortium à vocation commerciale, composé en grande partie de sociétés du secteur privé qui ne s'engagent dans un projet qu'après en avoir soupesé les risques et les possibilités de bénéfices.

La baisse des prix du pétrole depuis trois ans ajoute encore plus d'incertitude quant à la relance de ces mégaprojets. Les récents accords relatifs à Hibernia et à OSLO apportent cependant une lueur d'espoir.

Les modalités de financement particulières qui ont été proposées par les gouvernements à l'appui de ces projets augmenteront notre capacité d'entreprendre pareille relance. Cependant, étant donné la faible rentabilité de l'industrie pétrolière, il nous est de plus en plus difficile de respecter nos engagements financiers à même nos seules liquidités internes. Le financement de ces grands projets d'investissement exigera un apport considérable de capitaux externes supplémentaires.

La prudence la plus élémentaire nous recommande de ne pas alourdir davantage le fardeau que constitue le niveau d'endettement actuel de Petro-Canada—en particulier dans le contexte de taux d'intérêt élevés—en effectuant des emprunts pour financer nos engagements. Comme cette voie n'est pas recommandée, il ne nous reste plus guère que l'alternative d'un financement par l'apport de nouveaux capitaux ou par la vente d'autres éléments d'actifs.

Il semble donc que l'apport de nouveaux capitaux soit essentiel à notre participation aux projets de mise en valeur d'Hibernia, de Terra Nova et d'OSLO, si l'on doit réaliser en même temps d'autres investissements d'importance cruciale, comme ceux qu'exige la bonification des mesures environnementales dans le cadre de nos activités en aval. Sans cet apport de nouveaux capitaux, nous nous verrons dans l'obligation d'adopter un programme d'investissement beaucoup plus restreint, qui limitera sérieusement la croissance de la Société et sa capacité de répondre aux besoins des Canadiens. Cela aura pour effet, à mon avis, de mettre Petro-Canada en fort mauvaise posture par rapport à ses concurrents et de réduire considérablement ses perspectives de rentabilité à long terme.

En guise de conclusion, permettez-moi d'ajouter que, tout compte fait, le rendement de Petro-Canada au cours de cette période particulièrement difficile témoigne de la réussite de son passage d'une société à la remorque des politiques gouver-

[Text]

sis on commercial performance as fully consistent with our continuing commitment to Canadians. We are here to serve Canada's energy interests, and remain dedicated to the development of Canadian energy policies and projects in a manner that is financially prudent and beneficial to Canada.

Thank you, Chairman.

The Chairman: Thank you, Mr. Hopper. I have names listed for questions. However, perhaps I could inject one that arises out of the "window on the industry" reference on page 8 of your present-ation, which is that this is essentially no longer necessary. I think you said that this phase has been successfully completed.

I wonder if you would elaborate a bit on that. I guess as much as anything my question is prompted by a personal concern that perhaps the world will not always be exactly as it is today. Every ten years or so we get a shock. You can go back to 1979 and 1973 and to the Suez situation just after the last war. Let me add to that a general complacency, I think, about energy issues, driven largely by the United States, which has allowed itself to become more dependent on imported light crudes than it was in '73. We know the kind of policy response that came then to a price shock, and so on.

In any event, to get to my question, your comment here, in sum, is that there was a need to provide this opportunity for government to be better informed about the industry through ownership of a state-owned oil company, but that that phase has successfully been completed now. Why do you think that government will now, and into the future, be well enough informed on energy issues that there would not be great value in having a state-owned oil company?

Mr. Hopper: First of all, senator, I agree with you that in a few years from now the world won't be like it is today. How it will change, of course, is a matter of great speculation. I make this statement based on first-hand knowledge. From 1973 to 1975 I was an Assistant Deputy Minister in the Department of Energy, Mines and Resources. I came up from the United States after working inter-nationally for about ten years. Of course, in early 1976 I left the department to start Petro-Canada.

When I joined the Department of Energy, Mines and Resources it was a rather sleepy place, dominated by professional geologists in the Geological Survey, engineers, hydro-electric experts, et cetera. In fact, they really did not have any expertise in the oil and gas industry, and up to that point they really didn't have to have any. The resources that were being exploited were primarily in provincial jurisdictions. The Province of Alberta had excelled in regulating their own industry, I think rather fairly, with the Alberta Energy Resources Conservation Board, and the role of the federal government in oil and gas matters was quite limited.

[Traduction]

nementales à une société à vocation commerciale. Nous estimons que cet accent mis sur le rendement financier est tout à fait conforme à notre engagement permanent envers les Canadiens. Nous sommes ici pour servir les intérêts du Canada en matière d'énergie et nous continuerons de nous consacrer à l'élaboration des politiques énergétiques du Canada et des projets dans ce domaine, en faisant preuve de prudence sur le plan financier, et ce, dans l'intérêt des Canadiens.

Merci, monsieur le président.

Le président: Merci, monsieur Hopper. Il y a déjà des personnes qui veulent vous poser des questions. Toutefois, peut-être pourrais-je en glisser une qui se rapporte au rôle de «fenêtre sur l'industrie» mentionné à la page 8 de votre exposé, dont vous dites qu'il n'est plus nécessaire. Si je ne m'abuse, vous avez dit que ce volet de votre mandat était rempli.

Je me demande si vous ne pourriez pas vous étendre un peu sur le sujet. Je suppose que ma question vient entre autres d'une opinion personnelle, à savoir que le monde ne sera peut-être pas toujours exactement pareil à ce qu'il est aujourd'hui. Tous les dix ans environ, nous recevons un choc. Qu'on se rappelle 1979, 1973 et la crise de Suez juste après la Dernière guerre. Permettez-moi d'ajouter à cela le climat de contentement général qui, à mon avis, entoure la question de l'énergie, climat instauré en grande partie par les États-Unis, qui sont devenus, mine de rien, plus dépendants des importations de brut léger qu'en 1973. Nous savons quelles politiques il a alors fallu mettre de l'avant en réaction au choc des prix, et le reste.

Quoi qu'il en soit, pour en venir à ma question, vos propos revenaient à dire que le gouvernement avait besoin d'être mieux informé sur l'industrie par le biais d'une société pétrolière qui lui appartienne, mais que ce but était maintenant atteint. Pourquoi croyez-vous que le gouvernement est maintenant, et sera à l'avenir, mieux informé sur les questions relatives à l'énergie au point d'ôter tout intérêt à ce qu'il ait sa propre société pétrolière.

M. Hopper: Disons d'abord, monsieur le sénateur, que je suis d'accord sur le fait que dans quelques années le monde aura changé. La nature de ce changement reste, bien entendu, du domaine de la spéculation. Mon affirmation s'appuie sur une connaissance directe. De 1973 à 1975, j'ai été sous-ministre adjoint au ministère de l'Énergie, des Mines et des Ressources. J'arrivais des États-Unis, fort d'une expérience de dix ans sur la scène internationale. Bien entendu, au début de 1976, j'ai quitté le Ministère pour la direction de Petro-Canada.

Lorsque je suis arrivé au ministère de l'Énergie, des Mines et des Ressources, j'ai trouvé un endroit plutôt tranquille, dirigé par un géologue de profession, des arpenteurs-géomètres, des spécialistes de l'hydroélectricité, etc. En fait, ces gens ne connaissaient pas vraiment l'industrie du pétrole et du gaz naturel et, jusqu'alors, cela n'avait pas eu grande importance. Les ressources pétrolières qui étaient exploitées étaient principalement sous juridiction provinciale. La province de l'Alberta avait réussi à réglementer, de façon assez équitable, je crois, sa propre industrie par le biais de l'Alberta Energy Resources Conservation Board, et le rôle du gouvernement fédéral en

[Text]

Consequently, the activities in the world in 1973 were such that, starting in mid-1973, people thought a 10 to 20 cent or even 30 cent increase in a barrel of oil would have been enormous. Then the industry group in Vienna was asked to leave by the OPEC states and they made a statement late in 1973 that from then on they would set their own prices. Crude oil prices jumped in the neighborhood of \$2 or \$3 a barrel to over \$10 a barrel in January of 1974, and the world was really into it. Third World countries were faced with enormous debts and the inability to finance imports of crude oil and products. It was under those circumstances, and as you pointed out, the United States' high import dependency, and the Arab oil embargo that resulted from all of this, that energy was brought very much to the forefront in Ottawa.

The Department of Energy Mines and Resources, and other agencies in the city, started to actively hire oil and gas experts from the private sector. Today, although people come and go, I believe they are light years ahead of where they were back in 1972 and 1973 in understanding development options, the costs involved in developing projects, all the complicated fiscal terms and negotiations that are carried on with the industry. Plus there are other expert bodies, of course, like the National Energy Board and the Oil and Gas Lands Administration, and the Petroleum Monitoring Agency which turns out, I think, some very interesting numbers for perusal by government.

So, although from time to time members of the department ask my opinion on things, they also ask Shell and Imperial and a whole bunch of other companies. So I don't see at this stage any special necessary role for Petro-Canada in advising government. I think the government bureaucrats are not only more knowledgeable today but are much more familiar with the players in the industry and they get time made available to them if they are in need of advice and facts. I think the whole world has changed in that regard and I don't think that the "window on the industry" is as appropriate today as it was then.

The Chairman: You have indicated that the way the world has unfolded recently has led you to conclude that the "window on the industry" role for a state-owned oil company is less important. Do you think that situation is firm, that it will hold and that it is a better way for government to be informed on the energy economy, or would it be better if they also had a state-owned oil company or relied more heavily on a state-owned oil company?

Mr. Hopper: There has been a very substantial increase in what Europeans call transparency in this business. Up until 1973, certainly during all the fifties and sixties and seventies, when I worked internationally, it was very difficult to find out

[Traduction]

matière d'exploitation de pétrole et de gaz naturel était très limité.

Dès lors, les activités pétrolières dans le monde étaient telles qu'en 1973 les gens croyaient qu'une augmentation de 10 à 20 ou même à 30 p. 100 dans le prix du baril de pétrole serait énorme; puis, les États de l'OPEP demandèrent au groupe de l'industrie réuni à Vienne de se retirer et publièrent, vers la fin de 1973, une déclaration dans laquelle ils annonçaient qu'ils allaient dorénavant fixer leurs propres prix. Les prix du pétrole brut firent alors un bond, passant de 2 ou 3 \$ le baril à plus de 10 \$ le baril, en janvier 1974, et le monde fut ébranlé. Les pays du Tiers-Monde se sont retrouvés avec des dettes énormes et dans l'incapacité de financer l'importation du pétrole brut et de ses dérivés. C'est dans ce contexte, et comme vous l'avez souligné, à cause de la grande dépendance des États-Unis à l'égard de l'importation ainsi que l'embargo sur le pétrole arabe que l'énergie est devenue un sujet de très grande préoccupation à Ottawa.

Le ministère de l'Énergie, des Mines et des Ressources, de même que d'autres organismes dans la capitale, se sont mis activement à la recherche de spécialistes en matière d'exploitation de pétrole et de gaz naturel du secteur privé. Aujourd'hui, bien que ces spécialistes vont et viennent, je crois que le Ministère a fait des progrès extraordinaires par rapport à la situation de 1972 et 1973, dans le domaine de la compréhension des choix à faire, des coûts inhérents à la mise en valeur des projets, de tout le jargon financier et des négociations complexes à mener avec les représentants de l'industrie. Sans compter, bien entendu, les autres organismes compétents comme l'Office national de l'énergie et l'Administration du pétrole et du gaz des terres du Canada, de même que l'Agence de surveillance du secteur pétrolier qui, je crois, publie des chiffres très intéressants à l'intention du gouvernement.

Donc, de temps à autre, des employés du Ministère me demandent mon opinion sur des questions, ils consultent également Shell et l'Imperiale et bien d'autres compagnies. Je ne vois donc pas, à ce moment-ci, quel rôle spécial Petro-Canada pourrait jouer comme conseiller. Je pense que, de nos jours, les bureaucraties du gouvernement sont non seulement bien informées mais ils connaissent beaucoup mieux les rouages de l'industrie et on leur alloue du temps au cas où ils auraient besoin de conseils et de données. Je pense que le monde entier a changé à cet égard et je ne crois pas que la «fenêtre sur l'industrie» ait autant sa raison d'être aujourd'hui qu'auparavant.

Le président: Vous avez dit que la façon dont le monde a évolué récemment vous a amené à conclure que le rôle de «fenêtre sur l'industrie» d'une société pétrolière appartenant à l'État est moins important. Croyez-vous que cette situation est durable, qu'elle persistera et qu'il existe une meilleure façon pour le gouvernement d'être informé sur l'économie ou êtes-vous toujours d'accord avec ce que vous avez dit précédemment?

M. Hopper: Il y a eu une très forte augmentation de ce que les Européens appellent la transparence dans ce domaine. Jusqu'en 1973, et certainement durant toutes les années 1950, 1960 et 1970, lorsque je travaillais à l'étranger, il était très dif-

[Text]

precisely what people paid for oil. Many countries couldn't, in fact, determine what they were paying or whether what they were paying was an arm's length price or transfer price. Transfer price mechanisms were very common in the integrated oil and gas refining business worldwide then.

Major oil companies tended to do many of the things by themselves that they now do through contractors, not just geophysical contractors but construction, technical contractors of all sorts. And if you want to build a platform somewhere or build a production facility or do some exploration work today, it is pretty easy without relying on major oil companies' advice to go and find out how much it would cost you.

That whole part of the industry has changed substantially. The international energy agency that was formed in Paris in 1974-75 set up a whole series of statistical reports that made it much easier for nations to determine what they were paying for products vis-à-vis arm's length product and crude purchasing. There has been an explosion of information that wasn't available prior to the 1973-74 period. That has made it much easier for governments to get a firmer hold on the things that they are dealing with.

The Chairman: So, in sum, we have learned some lessons and you think that governments will continue to be vigilant enough to look after our interests without the need to have a finger in the pie, as it were? A number of other countries haven't done that. Would they be wise to do that or is Canada unique? I am thinking of Statoil.

Mr. Hopper: Statoil, of course, has gone through its own crisis recently and, in fact, as you know, there is talk in Norway about privatization of that company. It has a very special place in the Norwegian economy, a much, much more important place than Petro-Canada has in the Canadian economy. Oil has meant a whole new change of life for Norway.

I must say I have congratulated the Norwegian government, and Statoil, who I know well, on how well they have done in providing business and encouraging business for their own engineering firms, supply firms, construction firms, and so forth. The development of oil in the Norwegian sector of the North Sea has meant great spin-offs to the Norwegian industry. But, as I said, it is a major factor in the Norwegian economy, while Petro-Canada is not in the Canadian economy. But I think the Norwegian government, for whom I worked as a consultant in 1970 and 1972, has now reached the stage where it feels it knows enough about the industry not to rely on Statoil; in fact, Statoil is acting more and more like a private-sector company every day.

In the case of other state companies in the developed world, over the past two or three decades ENI in Italy have acted not so much in the capacity of advising the government but like a private-sector company. From time to time they have had to do things that the government has asked them, but that has become less and less important for them.

[Traduction]

facile de savoir le prix exact du pétrole. En fait, bien des pays ne pouvaient déterminer ce qu'ils payaient, ni savoir s'il s'agissait d'un prix de pleine concurrence ou d'un prix de cession. Partout dans le monde, les mécanismes de prix de cession étaient alors très courants dans l'industrie intégrée du raffinage du pétrole et du gaz.

Les grandes sociétés pétrolières avaient tendance à faire elles-mêmes ce que, maintenant, elles confient à des entrepreneurs, non seulement des entrepreneurs géophysiques, mais aussi des entrepreneurs en construction, des entrepreneurs techniques de toutes sortes. Si vous voulez aujourd'hui construire une plate-forme quelque part ou construire une installation de production ou encore faire un travail quelconque d'exploration, il est assez facile, sans l'aide des grandes sociétés pétrolières, de trouver les renseignements nécessaires pour calculer vos coûts.

Toute cette partie de l'industrie a changé énormément. L'Agence internationale de l'énergie, créée à Paris en 1974-1975, a publié toute une série de rapports statistiques qui ont permis aux pays de déterminer plus facilement le prix de leurs produits comparativement aux prix des produits de pleine concurrence et du brut. Il y a eu une explosion d'informations qui n'étaient pas disponibles avant la période 1973-1974. Les gouvernements ont ainsi pu avoir une plus grande emprise sur leurs affaires.

Le président: Donc, en résumé, nous avons appris certaines leçons et vous pensez que les gouvernements continueront d'être assez vigilants pour surveiller nos intérêts sans que leur participation directe soit nécessaire, comme auparavant? Ce n'est pas ce que bon nombre de pays ont fait. Seraient-ils bien avisés de le faire ou le Canada est-il unique? Je pense à Statoil en particulier.

M. Hopper: Bien sûr, Statoil a traversé ses propres crises dernièrement et, en fait, comme vous le savez, il est question de privatiser cette société. Elle occupe une place très spéciale dans l'économie norvégienne, une place beaucoup plus importante que Petro-Canada dans l'économie canadienne. Le pétrole a totalement changé la vie des Norvégiens.

Je dois dire que j'ai félicité le gouvernement norvégien et Statoil, que je connais bien, pour avoir réussi à faire travailler directement ou indirectement leurs propres sociétés d'ingénierie, d'approvisionnement et de construction. L'industrie norvégienne a énormément bénéficié des retombées de l'extraction du pétrole de la mer du Nord. Mais, comme je l'ai dit, c'est un élément majeur de l'économie norvégienne, ce qui n'est pas le cas de Petro-Canada. Mais je crois que le gouvernement norvégien, pour qui j'ai travaillé en qualité d'expert-conseil en 1970 et 1972, en est maintenant au point où il estime connaître suffisamment l'industrie pour ne pas avoir à se fier à Statoil; en fait, aujourd'hui, Statoil agit de plus en plus comme une société du secteur privé.

En ce qui concerne d'autres sociétés d'État des pays industrialisés, au cours des deux ou trois dernières décennies, ENI en Italie, a agi non pas comme conseiller auprès de son gouvernement mais comme une société du secteur privé. Elle a eu, de temps à autre, à faire des choses que le gouvernement lui a

[Text]

The French company, Elf Aquitaine, formerly Elf-Erap, used to be 100 percent government owned. It is now about 50 percent government owned and, in fact, is operating more or less under commercial mandate. CFP, otherwise known as Total, has always had about 35 percent government ownership, but that ownership was never expressed in operating management. It was really a participation in ownership rather than control.

BP, as you know, at one time used to be 50 percent owned by the UK government. They no longer have a piece of it. The situation of Deminex in Germany, a state-owned company, has changed, moving toward the private sector.

In the Third World countries, in the developing countries, it is more of a rule than an exception to have a national oil company. But they are very much associated with the development stages of those countries and I don't think they are in the same position that Petro-Canada is in Canada.

The Chairman: I will have time, hopefully, for more questions later. I am going to go to senators now. Traditionally we would go to the government side in this circumstance. Senator Roblin, did you want to take a round now or shall I go to my list which contains the names of Senators Hastings, Olson, Barootes and Lefebvre?

Senator Roblin: Oh, I don't mind getting my feet wet, Mr. Chairman.

I want to thank the witness for his statement. It is a good statement. It is an enlightening statement and I think it is helpful to the committee.

Mr. Hopper: Thank you.

Senator Roblin: The few questions I am going to pose at the present arise, I think, from what you told us. I ask them in an effort, perhaps, to clarify some of the points you are making.

I think we all know that Canada has got plenty of oil if we want to pay for it. If we want to extract it from the oil sands and the other expensive high-cost sources, we have got plenty of oil. So the basic question we are always considering in this country is: How far do we go in nailing down the supplies from those expensive high-cost sources, particularly in view of the fact that it takes a long time to get them on stream? If past experience is much of a guide, that time may be limited.

On page 6 of your statement you say: "Canada now has a clear picture of the extent of its frontier reserves, their potential for development and the broad economic parameters under which these developments could take place."

I guess what I am asking is, how far can you go in filling in the detail of what the broad economic parameters are in developing oil sands or Hibernia or any of these other places? Is it possible to go any distance at all?

[Traduction]

demandées, mais ce rôle est devenu de moins en moins important.

La société française, ELF Aquitaine, anciennement ELF-ERAP, appartenait en totalité au gouvernement. Aujourd'hui, le gouvernement a réduit sa participation de moitié et elle fonctionne plus ou moins comme une entreprise commerciale. Le gouvernement a toujours eu une participation d'environ 35 p. 100 dans CFP, connu également sous le nom de Total, mais il n'a jamais participé directement à la gestion de l'entreprise. C'est vraiment une participation et non un contrôle.

Comme vous le savez, BP, à une certaine époque, était détenue à 50 p. 100 par le gouvernement britannique qui, aujourd'hui, n'y a plus de participation. En Allemagne, la société Deminex, une société d'État, est en voie de privatisation.

Dans les pays du Tiers-Monde, les pays en voie de développement, les sociétés pétrolières nationales sont de règle plutôt qu'exceptionnelles. Mais, elles sont très liées au développement de ces pays et je ne crois pas qu'elles soient dans la même position que Petro-Canada au Canada.

Le président: J'aurai l'occasion, je l'espère, de poser d'autres questions plus tard. Je passe maintenant la parole à messieurs les sénateurs. la coutume veut, en l'occurrence, que l'on donne la parole au gouvernement. Monsieur le sénateur Roblin, voulez-vous prendre la parole maintenant ou dois-je me référer à ma liste qui contient les noms des sénateurs Hastings, Olson, Barootes et Lefebvre?

Le sénateur Roblin: Oh, ça ne me dérange pas de me jeter à l'eau, monsieur le président.

Je veux remercier le témoin pour son exposé. C'est un bon exposé. Il est instructif et je pense qu'il est utile au comité.

M. Hopper: Merci.

Le sénateur Roblin: Les quelques questions que je m'appête à poser découlent, je crois, de ce que vous venez de dire. Je les pose dans le but, peut-être, d'éclaircir certains points.

Je pense que nous savons tous que le Canada a de grandes quantités de pétrole si nous voulons en payer le prix. Si nous voulons l'extraire des sables bitumineux et d'autres sources très coûteuses, nous avons de grandes quantités de pétrole. Donc, la question fondamentale que nous nous posons toujours ici au Canada: jusqu'où doit-on aller pour l'extraire de ces sources très coûteuses, compte tenu particulièrement du fait qu'il faut compter énormément de temps pour les mettre en valeur. Si on se fie aux expériences passées, ce temps peut être limité?

À la page 6 de votre exposé, vous dites que «le Canada a une bonne idée de l'importance de ses réserves pétrolières dans les régions inexploitées, des possibilités de mise en valeur qu'elles présentent et, en général, des conditions économiques nécessaires à ce tte mise en valeur».

Ce que je demande en fait, c'est que vous nous expliquiez plus en détail ce que vous entendez par des paramètres économiques généraux quand vous parlez d'extraire le pétrole des sables bitumineux, de Hibernia ou de tout autre endroit. Pourriez-vous préciser davantage?

[Text]

Mr. Hopper: Perhaps I should have said "a clearer picture". The world is full of people who have said, "There's no more oil left here" and then we find out there is an awful lot more. I can go back to early 1972-73 when a well-known Minister of Energy from Ontario was claiming that they ought not to pay any more for Alberta gas because there was no gas left in Alberta. He said, "If they just pay more for the supplies that are already there, the producer is just going to take the money and run." Of course, since that time we have found enormous new gas supplies in Alberta. Geologically, these are all guesses.

Senator Roblin: But that supply in Alberta rose from an increase in price.

Mr. Hopper: Absolutely, absolutely, and the argument at the time was, "Let's increase the price and bring forth more supply", and Darcy McKeough at the time thought that there perhaps wasn't any more supply to be had. But I don't say that in any critical way. The prognostications by experts over the years from time to time have been so wrong in terms of supply, and we haven't really guessed supply elasticity very well, or the existence of oil and gas. A famous Exxon geologist once claimed that there was no oil in Libya; in fact, Exxon did not move there for some time and it has turned out to be a significant producer.

When I say we have a clearer idea, we certainly have a clearer idea of Canada's potential but there is going to be an awful lot more oil found in Canada's frontiers. There will certainly be more oil found in the provinces but there will be higher costs and smaller pools. I expect the north is going to produce a lot more oil and gas than we even consider today.

You are right, of course, when you say we have lots of oil but it happens to be expensive oil. One of the questions that perhaps you posed or meant to pose was when you asked, "How far do we go?" I thought you were asking, "How far does the government go in terms of supporting developments such as Hibernia and OSLO?"

Senator Roblin: Well, let's suppose I did ask that?

Mr. Hopper: The reason I bring it up is that that is probably

Senator Barootes: You have moved us into that willingly, you know.

Mr. Hopper: It's a dangerous question for me, as all of these are, because my shareholder happens to be the energy minister, who supported these things. But that's an excellent question. There is no doubt that some economists would say that the nature and the size of the support given OSLO and Hibernia was perhaps imprudent from the federal government's point of view. Perhaps they should have let market forces dictate when those supplies would be forth-coming for Canada, because the government incentive is very substantial. Taxpay-

[Traduction]

M. Hopper: Peut-être aurais-je dû dire «une idée plus précise». Le monde est rempli de gens qui ont dit «Il ne reste plus de pétrole ici» et puis nous nous apercevons qu'il en reste beaucoup plus. Je peux retourner au début de 1972-1973 lorsqu'un ministre de l'Énergie bien connu de l'Ontario disait qu'il ne fallait plus payer pour le gaz de l'Alberta parce qu'il n'en restait plus en Alberta. Il a dit que si on payait juste un peu plus pour les approvisionnements déjà là, le producteur allait prendre l'argent et s'enfuir. Naturellement, depuis lors, nous avons découvert d'énormes quantités de nouveaux approvisionnements de gaz en Alberta. Géologiquement, ce sont des coups de chance.

Le sénateur Roblin: Mais cet approvisionnement en Alberta découle d'une augmentation du prix.

M. Hopper: Absolument, absolument, et l'argument du temps était le suivant: «Augmentons le prix et augmentons les approvisionnements», et Darcy McKeough, à l'époque, croyait qu'il ne restait peut-être plus d'approvisionnement. Mais ce n'est en aucune façon un reproche que je lui fais. Les prédictions des spécialistes, au fil des ans, de temps à autre, ont été tellement fausses en termes d'approvisionnement, et nous n'avons pas vraiment très bien deviné l'élasticité de l'approvisionnement, ou l'existence de pétrole et de gaz. Un célèbre géologue d'Exxon a déjà prétendu qu'il n'y avait pas de pétrole en Lybie; en fait, Exxon s'y est installé il y a longtemps et est devenu un gros producteur.

Lorsque je dis que nous avons une idée plus nette, c'est que, nous avons certainement une idée plus précise du potentiel du Canada, mais on va découvrir encore beaucoup plus de pétrole dans les régions inexploitées du Canada. On découvrira certainement plus de pétrole dans les provinces, mais les coûts seront plus élevés et les gisements plus petits. Je crois que le Nord va nous donner beaucoup plus de pétrole et de gaz que ce que nous prévoyons aujourd'hui.

Vous avez raison, naturellement, lorsque vous dites que nous avons énormément de pétrole, mais il se trouve que c'est du pétrole dispendieux. L'une des questions que peut-être vous avez posé ou aviez l'intention de poser lorsque vous avez demandé «Jusqu'où devons-nous aller?». Je croyais que vous demandiez «Dans quelle mesure le gouvernement doit-il participer à des projets comme Hibernia et OSLO?»

Le sénateur Roblin: Eh bien, supposons que c'est ce que j'ai demandé?

M. Hopper: La raison pour laquelle j'aborde cette question est que probablement . . .

Le sénateur Roblin: Vous nous avez volontairement amené sur le sujet, vous savez.

M. Hopper: C'est une question dangereuse, tout comme toutes les autres le sont, parce que mon actionnaire est le ministre de l'Énergie qui a appuyé ces projets. Mais c'est une excellente question. Il ne fait aucun doute que certains économistes diraient qu'il était imprudent de la part du gouvernement de faire un tel investissement de cet ampleur dans des projets comme Hibernia et OSLO. Il aurait peut-être dû laisser les forces du marché décider du moment où ces approvisionnements seraient disponibles pour le Canada, parce que l'aide

[Text]

ers are paying a substantial amount to get that oil out of the ground.

I think that when the government announced Hibernia, when we signed the statement of principles, they were on the right wicket. They basically said, "This is an exercise in regional development and not so much in energy security". It helps energy security but clearly if you had to provide a reason d'être for it, regional development would be more important than the security problem. Under market circumstances, neither OSLO nor Hibernia would be considered economic today. You couldn't afford to do that under any normal set of fiscal terms.

Senator Roblin: I think you are right in your implication that the development of some of these very expensive sources is a policy question, not an economic question.

Mr. Hopper: Yes.

Senator Roblin: I accept that. I would be interested to know, however, what the economic results have been of the investment in these high-cost resources so far. I don't expect you to answer that question but I certainly will be looking to our committee staff to see what they can do about producing that kind of a figure to see what the economic return has been on these policy investments, and we can form some estimate as to how we react to that.

On your point here about having completed your function as a "window on the industry", I must say I am on your side. I think the Economic Council is unkind enough to suggest that your activities in those fields in days gone by was unfair because you had a vested interest in government policy which you helped to create. I won't ask you to comment on that, but I agree with your conclusions here.

Going on a little further, I am taken by your point that you are running out of money, that capital is required, that you are not happy about increasing the debt load—I can't blame you for that—and that you are looking for equity money or for cash flow from what you are doing now. So I guess my first question is: what can you tell us about cash flow from the things you are doing now? By that I mean the downstream activities, the retailing and the development and sale of oil and gas or any other activities you are into? Have you any information you can give us as to that?

Mr. Hopper: Yes.

Senator Roblin: I want to know by segment, if I can, because that becomes important when one considers your investment, say, in the downstream activities.

Mr. Hopper: Let me first undertake to send you precisely the cash flow generated by our downstream activities, our upstream activities, and what those segments contribute, and so forth. But, generally speaking, because crude oil volatility has gone up, the cash flow from the resource sector has varied substantially, but right now it is close to sort of half and half, if you kind of divvy up the debt in an equal fashion. But the

[Traduction]

gouvernementale est très substantielle. Les contribuables déboursent énormément d'argent pour extraire ce pétrole.

Je pense que lorsque le gouvernement a annoncé le projet Hibernia, lorsque nous avons signé l'énoncé de principes, ils avait vu juste. Au fond, il disait: «c'est là un investissement dans le développement régional et pas vraiment dans un projet visant à assurer notre sécurité énergétique». Il aide à assurer une sécurité énergétique, mais, de toute évidence, si vous deviez expliquer sa raison d'être, le développement régional serait plus important que le problème de sécurité. Dans les conditions actuelles du marché, ni OSLO ni Hibernia ne peut être considéré budgétairement parlant, comme une entreprise rentable.

Le sénateur Roblin: Je crois que vous avez raison lorsque vous sous-entendez que le développement de certaines de ces sources très coûteuses est une question politique plutôt qu'économique.

M. Hopper: Oui.

Le sénateur Roblin: J'accepte cette explication. Cependant, j'aimerais savoir quel a été, jusqu'à présent, le rendement de l'investissement dans ces ressources dispendieuses. Je ne m'attends pas à ce que vous répondiez à cette question, mais je vais certainement m'adresser au personnel du comité pour lui demander s'il ne pourrait pas nous donner des chiffres afin que nous puissions connaître le rendement de ces investissements politiques et que nous puissions juger de la façon de réagir à cela.

Quand vous dites que votre fonction de «fenêtre sur l'industrie» est terminée, je suis d'accord avec vous. Je pense que le Conseil économique porte un jugement assez sévère lorsqu'il prétend que vos activités passées dans ces domaines étaient déloyales parce que vous aviez un intérêt matériel dans la politique gouvernementale que vous avez aidé à créer. Je ne vous demanderai pas vos commentaires là-dessus, mais je suis d'accord avec vos conclusions.

Passons à autre chose. Il y a un point qui m'intéresse. Vous dites que vous manquez d'argent, qu'il vous faut des capitaux, que vous n'êtes pas intéressé à accroître la dette—je ne puis vous en blâmer—et que vous recherchez des capitaux ou des fonds autogénérés par vos activités actuelles. Donc, je crois que ma première question est la suivante: que pouvez-vous nous dire au sujet des fonds autogénérés des activités que vous exercez maintenant? J'entends par là les activités d'aval, la vente au détail, le développement et la vente de pétrole et de gaz ou toute autre activité? Pouvez-vous nous renseigner là-dessus?

M. Hopper: Oui.

Le sénateur Roblin: J'aimerais, si vous le pouvez, que vous le fassiez par segment parce que c'est important quand on regarde vos investissements, disons, dans les activités d'aval.

M. Hopper: Laissez moi d'abord vous décrire précisément les fonds autogénérés par nos activités d'aval, nos activités d'amont et la contribution de ces segments, etc. Généralement parlant, étant donné les fluctuations du prix du brut, les fonds autogénérés du secteur primaire ont énormément varié, mais, présentement, c'est à peu près moitié-moitié, si on divise la dette également. Mais le secteur d'aval a toujours rapporté

[Text]

downstream sector has always contributed more than it has spent; that is, we have used it as a cash cow, to take cash generated from the downstream sector and invest it in the upstream sector. Indeed, that was the major raison d'être for us to go into the downstream. There has been a lot of controversy in the past about Petro-Canada being in refining and having service stations. The comment has been, "What is the national purpose in all of that?"

I have never claimed that our downstream activities had any national purpose other than to be profitable enough and to provide us with cash to allow us to carry on more activity in the upstream part of the business. It is not just luck or lack of planning that the major companies in this country, and in this world, are inte-grated companies. If we had not gone into the downstream and had to go through 1986 and \$10 oil, we would have been in very dire conditions, given our debt load and our investment portfolio which was very largely predicated on frontier kind of activities for so many years. It was the downstream, basically, that bailed us out of that year and helped provide us with the cash to continue with a reasonable investment.

Senator Roblin: I don't think I am quarreling with that as a business decision. I am merely interested to know what it has been worth to you.

Mr. Hopper: Yes.

Senator Roblin: I would like to know, if you can tell me, how it compares with industry standards for the same segment of the industry.

Mr. Hopper: I think our downstream is probably marginally below the return that Imperial and Shell are getting on their downstream activities. We are in the process of rationalizing that as best we can. One has to understand how we got into the downstream to begin with. We didn't build a grass-roots operation like Imperial did for 70 years, or like Shell did for 50 years. We have acquired companies, and some of the downstream elements that we bought we liked and some we didn't like.

As a consequence, in putting those together, the results we have achieved in the downstream are such that, although we are, I think, a very acceptable company to the public in Canada, our rate of return on investment in the downstream, indeed the overall company, has not been as great as that of our competitors. In fact, in this rationalization and restructuring that we are going through, we are going to change that, and hopefully in the next three or four years we will be up to industry standards. But our downstream has been a productive asset for us, producing \$300 million or \$400 million worth of cash, spending less than that and making a net contribution to our investment spending, and I will provide you with very precise data on that, sir.

Senator Roblin: Thank you. On page 12 you talk about some of the problems you have. One is that recent large swings

[Traduction]

plus qu'il n'a dépensé; c'est-à-dire que nous nous en sommes servis comme vache à lait; nous avons pris les fonds autogénérés par le secteur d'aval pour les investir dans le secteur d'amont. En fait, c'est la principale raison pour laquelle nous avons choisi d'aller dans le secteur d'aval. Le fait que Petro-Canada ait des raffineries et des stations-service a toujours soulevé la controverse dans le passé. On disait «Sur le plan national, à quoi tout cela sert-il?»

Je n'ai jamais prétendu que nos activités d'aval n'avaient d'autre objectif national que d'être suffisamment rentables pour nous donner les fonds nécessaires pour exercer plus d'activités dans le secteur d'amont. Ce n'est pas par pure chance ou par manque de planification que les grosses sociétés du pays, et du monde entier, sont intégrées. Si nous n'étions pas allés dans le secteur d'aval et qu'il nous avait fallu passer au travers de 1986, année où le baril de pétrole se vendait 10\$, nous nous serions retrouvés dans des conditions très désastreuses, compte tenu de notre dette et de notre portefeuille qui était composé en grande partie d'activités dans des régions inexploitées depuis nombre d'années. C'est le secteur d'aval qui, au fond, nous a permis de passer au travers de cette année-là et nous a donné les fonds pour continuer à investir raisonnablement.

Le sénateur Roblin: Je ne crois pas vous reprocher cette décision. Tout ce qui m'intéresse, c'est ce qu'elle vous a rapportée.

M. Hopper: Oui.

Le sénateur Roblin: J'aimerais, si vous le pouvez, que vous établissiez un parallèle avec le secteur privé.

M. Hopper: Je crois que nos activités d'aval ont probablement un rendement légèrement inférieur à celles de l'Impériale et de Shell. Nous sommes en train de les rationaliser du mieux que nous le pouvons. Il faut d'abord comprendre comment, au départ, nous nous sommes engagés dans les activités d'aval. Contrairement à l'Impériale, voilà 70 ans et la Shell, voilà 50 ans, nous n'avons pas construit tout cela à partir de rien. Nous avons fait l'acquisition de sociétés; et certains des éléments d'aval que nous avons achetés nous plaisaient, d'autres non.

Par conséquent, en les réunissant, les résultats que nous avons obtenus dans les activités d'aval sont tels que, même si je crois qu'aux yeux du public canadien nous sommes une société très acceptable, le rendement sur nos investissements dans le secteur d'aval, en fait de l'ensemble de la société, n'a pas été aussi bon que celui de nos compétiteurs. En fait, c'est ce que nous tentons de changer grâce à la rationalisation et à la restructuration que nous sommes à faire, et nous espérons, au cours des trois ou quatre prochaines années, obtenir les mêmes résultats que le secteur privé. Mais notre secteur d'aval a été rentable; les rentrées d'argent ont été de 300 à 400 millions de dollars et les dépenses inférieures à cela, ce qui nous a permis de faire une contribution nette à nos dépenses d'investissement; je vous donnerai des chiffres très précis là-dessus, monsieur le sénateur.

Le sénateur Roblin: Merci. A la page 12, vous parlez de certains de vos problèmes. Vous mentionnez, entre autres, les

[Text]

in the Canada-U.S. exchange rate have compounded uncertainty.

Mr. Hopper: Yes.

Senator Roblin: Do you mean between the Canadian dollar and the U.S. dollar or between North American money and the rest of the world?

Mr. Hopper: No, what I mean is this. Petro-Canada produces oil and natural gas and the price of those commodities is determined in American dollars. If our exchange rate was at par with the Americans, and we got a dollar U.S. for a dollar Canadian, it would be as simple as that. When the Canadian dollar is at 70 cents and we sell oil for a dollar U.S., it means \$1.30 Canadian; in fact, it is very good for us because our commodities are denominated in U.S. dollars.

Senator Roblin: I'll tell the governor of the bank about your problem.

Mr. Hopper: I'm sure that the governor of the bank doesn't give a hoot about our problem, but for the whole industry the exchange rate at 70 cents was in some ways a bit of a windfall and it goes back to 1985. We are like most export industries, the pulp and paper industry, and so forth, in that it hurts us.

Senator Roblin: I see what you had in mind there.

Mr. Chairman, I think the last point I would like to ask about is this equity business, the cash flow of the company and what are your targets for money to add to your cash flow to conduct the kind of business you want to conduct and how are you being inhibited these days by not having it and where do you think it is going to come from?

Mr. Hopper: Well, I think this new government has made it quite clear that, given its financial priorities, we are not going to get any more equity, and, in fact—

Senator Barootes: Excuse me, may I interrupt on that?

Mr. Hopper: Yes.

Senator Barootes: My understanding is that the cutoff of equity money occurred prior to 1984, when there was a former administration. Am I correct in that?

Senator Roblin: Who gets the credit?

Senator Hastings: You are being political, senator.

Mr. Hopper: You are testing my memory, but in the last year of the Liberal administration they promised us so much money and I think the Minister of Finance said, "That's all you're going to get". When this new government came in, some of that drawdown of the funds promised had not taken place and I think we actually got the drawdown.

Senator Barootes: I was quoting Larry Pratt.

Mr. Hopper: Well, Larry is a student of ours. He studied us. He probably remembers more than I do about this. Nevertheless, this new government has basically said, "Look, no more equity".

[Traduction]

fluctuations du taux de change Canada-É.-U. qui ont aggravé l'incertitude.

M. Hopper: Oui.

Le sénateur Roblin: Voulez-vous parler du taux de change entre le dollar canadien et le dollar américain ou entre les devises nord-américaines et celles du reste du monde?

M. Hopper: Non, ce que je veux dire, c'est ceci. Petro-Canada produit du pétrole et du gaz naturel et le prix de ces produits est déterminé en dollars américains. Si notre taux de change était au pair avec les États-Unis et que nous obtenions un dollar américain pour un dollar canadien, ce serait aussi simple que cela. Lorsque le dollar canadien vaut 70 cents et que nous le vendons le pétrole pour un dollar américain, nous obtenons 1,30 \$ canadien; en réalité, c'est très bon pour nous parce que le prix de nos produits est en dollars américains.

Le sénateur Roblin: Je vais parler de votre problème au gouverneur de la banque.

M. Hopper: Je suis certain que le gouverneur de la banque se fiche de notre problème, mais pour l'ensemble de l'industrie, le taux de change à 70 cents représentait, en quelque sorte, une aubaine et ça date de 1985. Nous sommes comme la majorité des industries d'exportation, l'industrie de la pulpe et du papier, etc., etc., et ça nous fait mal.

Le sénateur Roblin: Je vois ce que vous vouliez dire.

Monsieur le président, je pense que la dernière question que j'aimerais vous poser concerne les capitaux, les fonds autogénérés de la société et vos objectifs en vue d'accroître vos fonds autogénérés pour exercer le genre d'activités que vous voulez exercer et en quoi le fait de ne pas avoir ces fonds vous freine ainsi que votre opinion sur la source éventuelle de ces sommes?

M. Hopper: Eh bien, je pense que le gouvernement a été très clair, étant donné ses priorités financières, nous n'allons pas obtenir d'autres fonds et, en fait—

Le sénateur Barootes: Excusez-moi, laissez-moi vous interrompre là-dessus?

M. Hopper: Oui.

Le sénateur Barootes: Je crois que la réduction de la participation s'est produite avant 1984, sous l'administration précédente. Est-ce que je me trompe?

Le sénateur Roblin: Qui en retire le crédit?

Le sénateur Hastings: Vous faites de la politique, sénateur.

M. Hopper: Vous mettez ma mémoire à l'épreuve, mais au cours de la dernière année de l'administration libérale, on nous a promis beaucoup d'argent et je pense que le ministre des Finances a dit «C'est tout ce que vous allez avoir». Lorsque la présente administration a pris le pouvoir, la réduction de fonds promise n'avait pas encore eu lieu et je pense que c'est à ce moment qu'elle a eu lieu.

Le sénateur Barootes: Je citais Larry Pratt.

M. Hopper: Larry, c'est quelqu'un qui a examiné de près nos activités. Il a probablement meilleure mémoire que moi. Néanmoins, cette nouvelle administration a, au fond, dit «Écoutez, vous n'aurez plus de fonds».

[Text]

The Chairman: I am going to interrupt here in the interest of order and giving everyone equal time. Senator Roblin's time is pretty much up.

Senator Roblin: I'm through.

The Chairman: Well, I don't think Mr. Hopper has quite responded to your question. We will have about fifteen minutes each for the remaining questions and we will have only one round. We don't want to go overtime too much. I will let you know when you have your last five minutes, senators. We will let Mr. Hopper finalize his comments that are prompted by Senator Roblin's question, and then I am going to Senator Hastings.

Mr. Hopper: Let me say this, that our debt to capital ratio now is somewhere in the neighbourhood of 35, 37 percent. If we are to undertake the development of Hibernia, OSLO and Terra Nova, by 1994, with no further equity infusion, we will have a debt approaching 50 percent. In a cyclical business that gets to be a rather imprudent, if not dangerous, level.

I go back to a previous government's handling of CN and Air Canada where their debt was rung up to unbelievable levels, where they were crippled, and then they had to suddenly go through this convulsion of turning debt into equity to bail them out. I have said here, and I have said it in other places, that I will not see that happen to Petro-Canada. When our debt gets to a point, and it will get there without further equity in the next couple of years, I will sell assets. I will sell pieces of Hibernia and OSLO if I can, and Terra Nova, or anything else that can yield substantial returns for me, because I will not cripple the corporation with debt and carry the "can" for that destruction.

We can get along quite well on our own with our own cash flow, but we cannot continue the development of the frontier without an infusion of equity to balance our capital structure.

The Chairman: Senator Hastings.

Senator Hastings: Thank you, Mr. Chairman. It is nice to have you here, Mr. Hopper. It has taken a long time.

Mr. Hopper: Yes, indeed, sir. It is good to see you again.

Senator Hastings: I would like to thank you for being here. I would like to also digress for a moment and thank you for the co-operation that Petro-Canada has always given the work of this committee. Even though you have not been able to get before us yourself, you have always made it possible to have your officers before us.

In giving a thought to the original establishment of Petro-Canada, its goals and objectives, I had the opportunity last night to review *The Man From Petro-Canada* and so I am going to try to get you to relax. You are much more interesting and have much more animation when you are relaxed.

You said in that interview, "I'm a guy that wants to run an effective oil company that makes a contribution to this coun-

[Traduction]

Le président: Je vais interrompre ici pour remettre de l'ordre et donner à chacun le temps qui lui revient. Le temps alloué au sénateur Roblin est presque écoulé.

Le sénateur Roblin: J'ai terminé.

Le président: Eh bien, je ne crois pas que M. Hopper ait vraiment répondu à votre question. Nous aurons environ quinze minutes chacun pour les autres questions et il n'y aura qu'un tour de table. Nous ne voulons pas trop dépasser le temps qui nous est alloué. Je vous préviendrai lorsqu'il ne vous restera que cinq minutes, messieurs les sénateurs. Nous allons donner à M. Hopper le temps de terminer sa réponse à la question du sénateur Roblin et puis je donnerai la parole au sénateur Hastings.

M. Hopper: Laissez-moi vous dire ceci. Notre ratio d'endettement se situe aux environs de 35 à 37 p. 100. Si nous entreprenons les projets Hibernia, OSLO et Terra Nova d'ici 1994, sans qu'il ait injection de nouveaux capitaux, notre ratio d'endettement avoisinera les 50 p. 100. Dans un commerce cyclique, c'est plutôt risqué, pour ne pas dire dangereux.

Je me reporte aux rapports entre l'administration précédente, le CN et Air Canada dont la dette a atteint des niveaux effarants, qui étaient handicapés et qui ont dû ensuite transformer leur dette en capitaux pour se sortir d'affaire. J'ai déjà dit devant ce comité, et je l'ai déjà dit ailleurs, je ne laisserai pas Petro-Canada se placer dans une telle situation. Lorsque notre dette atteindra le niveau qu'elle devrait atteindre dans les quelques prochaines années, si d'autres capitaux ne sont pas injectés, je vendrai des actifs. Je vendrai des parts d'Hibernia et OSLO, si je le peux, et de Terra Nova, ou quoi que ce soit qui me rapportera de fortes sommes, parce que je n'handicaperai pas la corporation en l'endettant pour ainsi être l'instigateur de cette destruction.

Nous pouvons très bien fonctionner avec nos propres fonds autogénérés, mais nous ne pouvons pas poursuivre les projets des régions inexploitées sans une injection de capitaux pour équilibrer notre structure du capital.

Le président: Sénateur Hastings.

Le sénateur Hastings: Merci, monsieur le président. Nous sommes heureux de vous accueillir, monsieur Hopper. Il y a longtemps que nous nous sommes vus.

M. Hopper: Oui, en effet, monsieur. Il me fait plaisir de vous revoir.

Le sénateur Hastings: J'aimerais vous remercier pour votre visite. J'aimerais également m'écarter un peu du sujet et vous remercier pour la collaboration que Petro-Canada a toujours accordée au comité. Même lorsqu'il ne vous était pas possible de vous présenter en personne devant notre comité, vous avez toujours vu à ce que vos agents se présentent devant nous.

Hier soir, je pensais à la mise sur pied de Petro-Canada, à ses buts et à ses objectifs et j'ai eu l'occasion de revoir «The Man From Petro-Canada» et je vais essayer de faire en sorte que l'atmosphère soit plus détendue. Vous êtes beaucoup plus intéressant et vous avez également beaucoup plus d'entrain lorsque vous êtes détendu.

Vous avez dit dans cette entrevue, «Je suis celui-ci qui veut diriger une société pétrolière efficace qui apportera une contri-

[Text]

try, that we will be able to hold our head up high and say, "We did those things and we made a contribution to Canadian energy development. We did it right, effectively, and without bureaucracy." From the presentation you have given us today, I think you can say, for my part, that, yes, you can hold your head up high. You have done one great job.

In my questioning I want you to zero in on Canadianization, which was also dealt with in that film, where you said you supported Canadianization because it means a more effective and powerful Petro-Canada. Then you said, "I don't go so far as to say we ought to own our industry as much as the U.S. owns theirs, which is well over 95 percent. The government's policy is 50 percent ownership, however that is defined by 1990. I think that is a reasonable goal. It is certainly not one that is overambitious".

Well, we are forty-five days away from 1990 and I wonder if you could review our progress in that respect and tell us what changes have taken place over those years, the contribution that Petro-Canada has made in fulfilling that policy, and whether there has been a change in that policy over the last five years.

Mr. Hopper: Senator Hastings, if there has been a change in that policy I haven't heard about it. The last comment I can recall from an energy minister was from Pat Carney who said that she still held to the 50 percent goal.

On ownership and control, looking at the numbers before me, in the 1985-86 period we were very close to 50 percent. It has dropped off somewhat since then, I think in large part because of the stress that the industry took where many companies got into deep financial straits and were basically on the market either to be saved from bankruptcy or were otherwise available. I think the government policy there has been a wise one, to say that healthy Canadian companies, in the upstream part of the business, generally speaking would not be sold to foreign interests but that companies that were in deep financial trouble could be sold to foreign interests. And that has happened. Dome is one. That was probably the principal company that brought these numbers down, because although it was, I think, less than 50 percent Canadian it was deemed to be a controlled Canadian company. It was purchased by Amoco, which is still 100 percent American-owned. But there was Sulpetro and a whole series of smaller companies that were really bankrupt companies that were picked up by Imperial Oil and other companies, which reduced Canadian ownership and control.

So as a result of the collapse in crude prices, those numbers have taken a reduction. But as far as government policy is concerned, I don't think things have changed. I think it is still a 50 percent goal.

[Traduction]

bution à ce pays, qui nous permettra de garder la tête haute et de dire «Nous avons fait ces choses et nous avons contribué au développement énergétique du Canada. Nous l'avons bien fait, avec efficacité et sans bureaucratie.» Si on se fie à l'exposé que vous nous avez donné aujourd'hui, je pense que vous pouvez dire, à mon avis, que, oui, vous pouvez garder la tête haute. Vous avez fait du très bon travail.

J'aimerais que vous nous parliez de la canadianisation dont il était également question dans ce film dans lequel vous dites que vous appuyez la canadianisation parce qu'elle signifie un Petro-Canada plus efficace et plus puissant. Vous avez ensuite ajouté «Je ne vais pas jusqu'à dire que nous devrions être propriétaires de notre industrie dans la même proportion que les Américains qui détiennent plus de 95 p. 100 de leur industrie. Le gouvernement a comme politique de détenir 50 p. 100 de l'entreprise, cependant, nous avons jusqu'en 1990 pour le faire. Je pense que c'est un objectif réaliste. Ce n'est certainement pas un objectif trop ambitieux.»

Il ne reste que quarante-cinq jours avant le début de 1990 et je me demande si vous pourriez nous rappeler nos progrès en ce sens et nous parler des changements qui se sont produits au cours de ces années, de la part de Petro-Canada dans la réalisation de cette politique et nous dire si cette politique a été modifiée au cours des cinq dernières années.

M. Hopper: Sénateur Hastings, s'il y a eu un changement dans cette politique, je n'en ai pas entendu parler. La dernière déclaration d'un ministre de l'Énergie dont je peux me rappeler c'est celle de Pat Carney qui affirmait s'en tenir toujours à l'objectif de 50 p. 100.

Sur les plans de l'appartenance et du contrôle, si je considère les chiffres que j'ai devant moi, je remarque que nous étions très près de 50 p. 100 au cours de la période de 1985-1986. Cette proportion a baissé un peu depuis, en partie, je crois, à cause de la période difficile qu'a connue l'industrie au moment où bon nombre de compagnies se sont retrouvées en situation financière très difficile et ont dû aller sur le marché soit pour éviter la faillite, soit pour trouver preneurs. Je pense que la politique du gouvernement selon laquelle on devait généralement s'abstenir de vendre à des intérêts étrangers les compagnies dont la situation financière était saine et ne céder que celles qui se trouvaient en difficulté était sage. Et c'est ce qui s'est produit. Dome est un exemple. C'est probablement la principale compagnie qui explique la baisse de ces pourcentages, parce que même si cette société appartenait pour moins de 50 p. 100 à des intérêts canadiens, elle était considérée comme une société contrôlée par des Canadiens. La société a été achetée par Amoco qui est toujours détenue à 100 p. 100 par des intérêts américains. Mais il y a eu aussi Sulpetro et toute une série de petites compagnies qui étaient réellement en faillite et qui ont été achetées par la Compagnie pétrolière Impériale Ltée et d'autres sociétés, ce qui réduisait aussi la part d'intérêts canadiens et le contrôle par des Canadiens.

De plus, par suite de l'effondrement des prix du brut, ces pourcentages ont été réduits. Mais, dans la mesure où la politique gouvernementale est concernée, je ne pense pas que les choses aient changé. Je pense que l'objectif de 50 p. 100 demeure.

[Text]

Senator Hastings: You said that we were near 50 percent, but those numbers have taken a drop. Where have they dropped?

Mr. Hopper: Based on just upstream revenues, I guess in Canadian ownership we are around 44 percent, and in Canadian control we are around 35 percent.

Senator Hastings: So, since 1985 there has been an appreciable decrease in Canadian ownership.

Mr. Hopper: By the government's own numbers.

Senator Hastings: That's by the government's own numbers. Therefore, that reasonable goal, as you called it, which was not overambitious, is not going to be met by 1990?

Mr. Hopper: Well, unless you know something about acquisitions that I don't know, I don't think — well, I doubt that it will be met, but to be diplomatic about it, goals are —

Senator Hastings: Don't be diplomatic.

Mr. Hopper: — meant to be in the long run. We still have some time. We will make it by the end of the century, perhaps.

Senator Hastings: In your answer to Senator Roblin you said, "I will do this with respect to the debt; I will do that". You mean you will recommend to your Board of Directors —

Mr. Hopper: Absolutely.

Senator Hastings: . . . when you say that?

Mr. Hopper: I will recommend to my Board of Directors. I have talked to my Board of Directors about the impending crisis that this company will face if it continues its spending patterns, particularly in the frontiers, and they are in firm agreement that rather than go into that crippled financial condition we ought to look at selling part of our frontier interests to keep this company in a reasonably healthy condition.

Senator Hastings: Thank you, Mr. Chairman.

The Chairman: Senator Barootes is next.

Senator Barootes: My questions will be pointed, and I think you can answer them in a pointed manner. I want to tell you that I am very impressed with your presentation. I want to pursue Senator Roblin's question with respect to the debt equity ratio, but the last part of his question was to the effect that you will need equity infusions. What are the sources where you feel you might find them?

Mr. Hopper: Well, I have a government shareholder who owns 100 percent of Petro-Canada and in the final analysis the shareholder calls the shots. If this shareholder wants me to have access to public equity markets, I assume they will bring in a bill to amend the Petro-Canada Act to allow the sale of shares in the company. If they want to maintain 100 percent, I

[Traduction]

Le sénateur Hastings: Vous dites que nous étions près de 50 p. 100, mais que cette proportion a baissé. Jusqu'à quel point?

M. Hopper: Si l'on se fonde sur les seuls revenus des activités d'amont, je dirais qu'en ce qui concerne la participation canadienne, nous sommes autour de 44 p. 100 et en ce qui concerne le contrôle canadien, nous sommes aux environs de 35 p. 100.

Le sénateur Hastings: Ainsi, depuis 1985, il y a eu une diminution sensible de la participation canadienne.

M. Hopper: Selon les propres chiffres du gouvernement.

Le sénateur Hastings: Oui, selon les propres chiffres du gouvernement. De telle sorte que cet objectif raisonnable, comme vous l'appellez, et qui n'était pas excessif, ne va pas être atteint en 1990?

M. Hopper: Eh bien, à moins que vous en sachiez plus que moi au sujet des acquisitions, je ne pense pas — je doute que cet objectif soit atteint, mais pour être diplomate, les objectifs sont . . .

Le sénateur Hastings: Ne soyez pas diplomate.

M. Hopper: . . . valables pour le long terme. Nous avons encore du temps. Nous l'atteindrons à la fin du siècle, peut-être.

Le sénateur Hastings: Dans votre réponse au sénateur Roblin, vous dites que vous allez faire quelque chose en ce qui concerne la dette. Vous voulez dire que vous allez recommander à votre conseil d'administration . . .

M. Hopper: Absolument.

Le sénateur Hastings: Que recommandez-vous au juste?

M. Hopper: Je vais recommander à mon conseil d'administration, et j'ai parlé à mon conseil d'administration de la crise imminente à prévoir si la société doit continuer de dépenser comme elle le fait actuellement, particulièrement dans les régions limitrophes, et tous les membres sont tout à fait d'accord pour dire qu'au lieu de nous placer dans une situation financière aussi difficile, il vaut mieux nous départir d'une certaine proportion de nos avoirs dans les régions limitrophes pour maintenir la société dans une situation relativement saine.

Le sénateur Hastings: Merci, monsieur le président.

Le président: Sénateur Barootes, la parole est à vous.

Le sénateur Barootes: Mes questions vont être directes et je pense que vous pouvez y répondre de manière tout aussi directe. Permettez-moi de vous dire d'abord que je suis très impressionné par votre exposé. Je voudrais reprendre l'intervention du sénateur Roblin en ce qui concerne le ratio d'endettement. Mais, dans la dernière partie de sa question, il affirme que vous aurez besoin d'injections de capitaux. Où pensez-vous pouvoir trouver ces capitaux?

M. Hopper: Eh bien, l'État est l'actionnaire unique de Petro-Canada et, en dernière analyse, l'actionnaire fait la pluie et le beau temps. Si l'actionnaire désire que j'aille sur le marché des capitaux publics, je présume qu'il déposera un projet de loi pour modifier la Loi de Petro-Canada afin de permettre la vente d'actions de la société. S'il désire rester actionnaire à

[Text]

will urge them to provide me with the equity funds that the Board of Directors and I feel are necessary to keep the company in a reasonable financial condition.

I am not talking about triple A condition or maybe even double A; I am talking about a reasonable condition, not nearly as healthy as that of my competitors but perhaps a debt load not in excess of 33 percent of my total capital.

Senator Barootes: Looking at that, your sources are government, public?

Mr. Hopper: Yes.

Senator Barootes: By public I mean citizens.

Mr. Hopper: Yes.

Senator Barootes: And underwriting.

Mr. Hopper: Right.

Senator Barootes: And in the underwriting you would be talking not of selling central shares, if you will, already owned by the government, but fresh underwriting of new shares in order to give you the capital rather than government; is this correct?

Mr. Hopper: That's right. I'm not saying at what sequence this could take place and I am not saying the timing. I'm saying that I guess my time is that by 1994, with the capital requirements for frontier development that we see there, my debt is going to be too high. It is going to approach 50 percent. So sometime between now and then I would like to have the assurance that the government will provide equity, perhaps \$500 million worth of equity, maybe not all at once or in two chunks, or give me access to public markets.

Senator Barootes: Thank you. One other area: you mentioned the sale of assets. I believe in small business somehow or other being a pretty good vehicle for Canadians to be involved. Is there any cash available to you in selling the locations where you retail gas to small business people to operate their own service station, or do you think that would weaken the company's ability to sell, to wholesale its product?

Mr. Hopper: I don't have that at hand but let me guess. Of our retail outlets, well over 50 percent, perhaps as high as 70 percent, are owned by individual businessmen.

Senator Barootes: Good.

Mr. Hopper: We have a number of outlets where we own the land ourselves and the equipment and we lease them. I am not sure but I think that I can get that data for you.

Senator Barootes: If that information could be made available to us sometime I think that would be helpful.

Mr. Hopper: Yes. In many cases we have undertaken to sell the property to a businessman.

Senator Barootes: You have a lot of excess property where stations are tangentially opposite each other.

[Traduction]

100 p. 100, je vais lui demander instamment de me fournir les fonds que mon conseil d'administration et moi estimons nécessaires, pour que la société demeure en position financière satisfaisante.

Je ne parle pas d'une cote triple A ou même double A; je parle d'une situation satisfaisante, pas aussi bonne que celle de mes concurrents mais peut-être avec une dette qui n'excède pas 33 p. 100 de mon capital total.

Le sénateur Barootes: À cet égard, vos sources sont le gouvernement, le public.

M. Hopper: Oui.

Le sénateur Barootes: Par le public, je veux dire les citoyens.

M. Hopper: C'est exact.

Le sénateur Barootes: Et la souscription à forfait.

M. Hopper: Absolument.

Le sénateur Barootes: Et, dans la souscription, il ne serait pas question de vendre des actions déjà détenues par le gouvernement, mais des actions spécialement souscrites afin de vous apporter les capitaux nécessaires sans que vous ayez besoin de vous adresser au gouvernement; est-ce exact?

M. Hopper: C'est exact. Je ne peux dire quand ni comment cela se fera. Mais, ce que je sais, c'est que vers 1994, compte tenu des besoins de capitaux pour la mise en valeur des régions limitrophes que nous entrevoyons, la dette de Petro-Canada va être trop élevée. Elle va approcher les 50 p. 100. Ainsi, à un moment quelconque d'ici là, je voudrais avoir l'assurance que le gouvernement fournira des capitaux, peut-être pour une valeur de 500 millions de dollars, même si ce n'est pas d'un seul coup ou en deux fois, ou qu'il me permettra d'aller sur les marchés publics.

Le sénateur Barootes: Merci. Un autre point: vous mentionnez la vente d'éléments d'actifs. Je pense que la petite entreprise est un très bon véhicule pour permettre la participation des Canadiens. Pouvez-vous réunir des fonds en cédant des points de vente d'essence au détail à de petits entrepreneurs qui vont ainsi pouvoir exploiter leur propre station-service ou pensez-vous que cela compliquerait la tâche de la société pour la vente au gros de ses produits.

M. Hopper: Je ne peux pas vous donner de chiffres précis mais je peux vous dire qu'en gros, il y a déjà largement plus de 50 p. 100, peut-être jusqu'à 70 p. 100, de nos postes de vente au détail, qui appartiennent déjà à des particuliers.

Le sénateur Barootes: Excellent.

M. Hopper: Nous avons un certain nombre de postes où le terrain et l'équipement nous appartiennent et que nous louons. Je n'en suis pas certain, mais je pense que je pourrais vous avoir des chiffres.

Le sénateur Barootes: Je pense que ces données pourraient nous être utiles.

M. Hopper: Bien sûr. Dans beaucoup de cas, nous avons entrepris de vendre à un homme d'affaires.

Le sénateur Barootes: Vous avez beaucoup trop de stations-service situées directement en face l'une de l'autre.

[Text]

Mr. Hopper: Well, we have shut down, I think, well over 500 stations in the last few years since we bought Gulf.

Senator Barootes: What changed the emphasis? You spoke about the mandate being fulfilled and moving on to new objectives. I believe you are now in a strategy of obtaining autonomy, which I think is pretty well received because you are using your own bucks, autonomy of growth and market share rather than the security of supply and the "window on the industry".

Mr. Hopper: Yes.

Senator Barootes: Is that a correct statement?

Mr. Hopper: Yes.

Senator Barootes: You also mentioned something about the development of oil sands and heavy oil. You mentioned the oil sands. Have you any big interest in the heavy oil division, say, in Alberta and Saskatchewan?

Mr. Hopper: Next to Alberta's Cold Lake, the largest heavy oil *in situ* program is run by B.P. and Petro-Canada, fifty-fifty, at Wolf Lake. I might say that that activity isn't very rewarding today. At today's prices we just about cover our cash costs without any return at all, so we have slowed down the development at Wolf Lake, which is currently producing 7,000 or 8,000 barrels a day, as Imperial and other people have in terms of their *in situ* heavy oils.

When we started that project, of course, we were looking at oil prices from \$25 to \$30. At much lower prices and higher costs, you can't make an awful lot of money on that project.

Senator Barootes: Thank you. That was a question relating to us in Saskatchewan and Alberta, particularly as Husky is going to try to do something.

When you were with A.D. Little you were not an enthusiastic supporter of state oil companies. Then you helped us out with Petrocan and now you are back to where your statements to me sound as if you feel that the state ownership part has done its job, that it isn't a good instrument for public policy any longer. That has been achieved—should I put it that way?—and it may be that the umbilical cord should be cut. Am I off with that?

Mr. Hopper: No, I think that's right. You have done homework. I thought I had since burned all the reports that I had done for Arthur D. Little for the government. But I might comment on that. A Senate colleague of yours, Jack Austin, was the Deputy Minister of Energy, Mines and Resources when I was in the department. I worked directly for Jack for a couple of years; in fact, it was for the Energy Minister, Donald Macdonald, that the first Arthur D. Little report was completed.

[Traduction]

M. Hopper: Eh bien, nous avons fermé, je pense, bien plus de 500 stations au cours des toutes dernières années, après l'achat de la Gulf.

Le sénateur Barootes: Qu'est-ce qui a changé l'orientation? Vous parlez de mandat rempli et de vous tourner vers de nouveaux objectifs. Je pense que votre stratégie est désormais d'atteindre l'autonomie ce qui, je pense, est très bien accueilli parce que vous dépensez votre propre argent, vous recherchez une croissance autonome et vous voulez vous tailler une part du marché au lieu d'insister sur la sécurité d'approvisionnement et un rôle de «fenêtre sur l'industrie».

M. Hopper: Oui.

Le sénateur Barootes: Est-ce exact?

M. Hopper: Oui.

Le sénateur Barootes: Vous avez aussi parlé de la mise en valeur des sables bitumineux et du pétrole lourd. Vous avez mentionné les sables bitumineux. Avez-vous un intérêt important dans la séparation du pétrole lourd, disons en Alberta et en Saskatchewan?

M. Hopper: Le plus important programme d'extraction du pétrole lourd *in situ* après celui de Cold Lake en Alberta est réalisé à part égale par B.P. et Petro-Canada à Wolf Lake. Je peux dire qu'il ne s'agit pas d'une activité très rémunératrice aujourd'hui. Au prix actuel du pétrole, nous rentrons tout juste dans nos frais sans aucun rendement; c'est pourquoi, nous avons ralenti l'extraction à Wolf Lake qui produit actuellement 7 000 ou 8 000 barils par jour, tout comme l'Impériale et d'autres compagnies l'ont fait en ce qui concerne l'extraction des pétroles lourds *in situ*.

Lorsque nous avons démarré ce projet, bien sûr, nous comptions sur des prix du pétrole de 25 à 30 dollars. Aujourd'hui que les prix sont beaucoup plus bas et les coûts plus hauts, il est difficile de faire beaucoup d'argent avec un tel projet.

Le sénateur Barootes: Merci. Il y a eu une question qui nous concerne nous, de la Saskatchewan et de l'Alberta, en particulier pour l'activité de Husky.

Lorsque vous étiez chez A.D. Little, vous n'étiez pas un partisan enthousiaste des sociétés pétrolières d'État. Puis, vous êtes venu nous dépanner chez Petrocan et maintenant, j'ai comme l'impression, à entendre vos déclarations, que vous dites que le concept de la société d'État a joué son rôle, que celle-ci n'est plus désormais un bon instrument pour servir l'intérêt public. On a obtenu les résultats recherchés et—si je peux m'exprimer de cette façon—il se peut qu'il faille couper le cordon ombilical. Est-ce que je vous ai bien compris?

M. Hopper: Non, je pense que vous avez raison. Vous êtes bien préparé. Je pensais avoir brûlé tous les rapports que j'ai faits pour Arthur D. Little concernant le gouvernement. Mais je peux ajouter quelque chose à ce sujet. Un de vos collègues du Sénat, le sénateur Jack Austin, était sous-ministre à Énergie, Mines et Ressources alors que j'étais attaché à ce ministère. J'ai travaillé directement pour lui pendant quelques années; en fait, c'est pour le ministre de l'Énergie, Donald Macdonald, que le premier rapport de Arthur D. Little a été rédigé.

[Text]

The point I made in that report about national oil companies was, as I recall, in conflict with Jack Austin's own views. Jack used to tell me that he wanted a national oil company but he wanted it to be every bit as efficient and effective and as profitable as Imperial Oil. I wrote in the report that if you wanted that, it wasn't worth the candle. I mean, why would you want a government company that was efficient, effective and profitable as Imperial? You have already got a whole bunch of Imperials out there. Unless you were going to have that company achieve something for the country that the private sector couldn't achieve, or that you couldn't induce the private sector to achieve at some reasonable price, there was not much point in having a state company.

So I argued that the bottom line should not be the goal of a national oil company. Listen, if you are going to have this thing wrapped in government, regardless of how much you try, a state oil company will not be as efficient as a private-sector company. There are just too many bureaucrats and too many politicians asking you to do too many things. So regardless of how "hands off" the government wishes to be or tries to be, there is some element of control and you don't have the flexibility that private-sector companies have.

To go back to your statement, we did act as an instrument of national policy up until the change in 1984 when we were told to move to commercial considerations, and we have done that. I think you are right.

Senator Barootes: At the time of the foundation of the company, Don Macdonald handled that, didn't he?

Mr. Hopper: Yes.

Senator Barootes: Some things changed because he made the statement that Canadianization was not one of the objectives of Petro-Canada. Secondly, as you know, your broad mandate in the act allowed you to do everything except run a turkey farm, really, almost anything having to do with oil —

Mr. Hopper: We might include that too, actually, if there was any money in it.

Senator Roblin: There is a marketing board for turkeys.

Senator Barootes: He made the statement that while provision was made for downstream refining and marketing, his view was that this was not necessary and was prohibitively expensive. Has his statement come true or not?

Mr. Hopper: Well, it hasn't and I don't think Donald Macdonald fundamentally understood what this company was about in the long term. Look, if you were to have set up a company and have it explore only in the frontier and not acquire anybody, in five years we would have been totally bust. The government would have been absolutely disgusted about putting any more money in the company and they would say, "We just took all this money, \$2 billion, and threw it right down a

[Traduction]

Le point de vue que j'exprimais dans ce rapport sur les compagnies pétrolières nationales était, si je me rappelle bien, en contradiction avec le propre point de vue de Jack Austin. Ce dernier disait qu'il voulait une compagnie pétrolière nationale mais qu'il désirait qu'elle soit aussi efficace, efficiente et rentable que l'Impériale. J'écris dans le rapport que si c'est ce que vous voulez, le jeu n'en vaut pas la chandelle. En effet, pourquoi voudriez-vous une société d'État qui soit aussi efficace, efficiente et rentable que l'Impériale. Nous avons déjà beaucoup d'Impériales. À moins qu'elle ne fasse pour le pays quelque chose que le secteur privé ne peut faire, ou qu'il est impossible d'inciter le secteur privé à faire pour un prix raisonnable, à quoi bon avoir une société d'État.

C'est pourquoi j'affirmais que le bénéfice net ne devait pas être l'objectif d'une société pétrolière nationale. Car, si vous avez une société pétrolière empêtrée dans les lourdeurs étatiques, vous aurez beau essayer, elle ne sera jamais aussi efficace qu'une société du secteur privé. Il y a trop de bureaucrates et trop de politiciens qui voudront lui dire quoi faire. Ainsi, si désireux que le gouvernement soit de ne pas se mêler des affaires de cette société et peu importe les efforts qu'il fasse pour cela, il y aura toujours une certaine part de contrôle et la société n'aura pas la souplesse d'une compagnie du secteur privé.

Pour revenir à votre affirmation, nous avons agi comme instrument de la politique nationale jusqu'au changement de 1984, année où on nous a dit d'adopter des orientations commerciales, ce que nous avons fait. Je pense que vous êtes dans le vrai.

Le sénateur Barootes: À l'époque de la création de la société, c'est Don Macdonald qui s'en était occupé, n'est-ce pas?

M. Hopper: Oui.

Le sénateur Barootes: Certaines choses ont changé parce qu'il a déclaré que la canadienisation n'était pas un des objectifs de Petro-Canada. En second lieu, comme vous le savez, le mandat assez vague qui est défini dans la Loi de Petro-Canada vous permet de faire n'importe quoi excepté d'élever des dindes, en fait, à peu près n'importe quoi qui touche le secteur pétrolier...

M. Hopper: En réalité, nous pourrions aussi élever des dindes, s'il y avait de l'argent à faire dans ce secteur.

Le sénateur Roblin: Il y a un office de commercialisation pour la dinde.

Le sénateur Barootes: Il a déclaré que même si des dispositions prévoyaient le raffinage et la vente en aval, à son avis, cela n'était pas nécessaire et que c'était trop coûteux. Cela s'est-il ou non révélé vrai?

M. Hopper: Eh bien non, et je ne pense pas que Donald Macdonald ait très bien vu l'avenir qui s'ouvrait devant la compagnie. Écoutez, si vous deviez créer une société, et que vous limitiez ses activités à l'exploration dans les régions limitrophes, et qu'elle n'achète rien, en cinq ans, elle sera complètement démantelée. Si tel avait été le cas, le gouvernement aurait été absolument dégoûté et il n'aurait plus voulu injecter d'argent dans la société, il aurait pu se dire « nous venons de

[Text]

rat hole." Nothing! I mean, if I were to survive in this company and have the company survive, which was my ambition, I had to acquire some assets. I had to acquire cash flow. I had to build a corporation that could stand on its own. Governments change and have changed. It was clear that this company could simply not go out and drill holes in the frontier without any source of cash other than from government. It was far too tenuous a proposition.

The downstream integration was following the same course that major oil companies took in this industry, and for a very good reason. Integrating into the downstream is an exercise in risk aversion. The upstream is a risky place.

Senator Barootes: Yes.

Mr. Hopper: And it is volatile.

Senator Barootes: Especially the type of upstream that you people were obliged to undertake.

Mr. Hopper: Absolutely. If you want to have a little more certainty in your life get some refineries and service stations and have some steady cash. We don't make a heck of a lot of money in refining and marketing—the whole industry doesn't—but it's steady and it comes in every day.

Senator Barootes: Yes.

Mr. Hopper: And I haven't got OPEC running the oil price up and down.

Senator Barootes: But if you didn't have the upstream area and you didn't get into the Western Sedimentary Basin until you started to purchase these other companies, am I correct?

Mr. Hopper: That's right. Well, our first real activity was to farm into Mobil Oil on the Scotian Shelf.

Senator Barootes: Yes.

Mr. Hopper: They were the operators so it was easy to do. We provided them with the money and we farmed in to pick up an interest to do some more drilling. It was shortly after that that we purchased Atlantic Richfield Canada.

Senator Barootes: I have one other question. In your new setup as it is now, as you have developed it in the last three to four years, and with your retail outlet, you are obliged to purchase oil for your refining. In what proportion are you still purchasing oil? How much of it is Canadian and how much of it is offshore? Have you some figures for that, some round figures?

Mr. Hopper: Let me comment that in my statement I said the only state-to-state deal we did was with Mexico and that was because the government asked me to do it.

Senator Barootes: That was heavy Mexican oil.

[Traduction]

jeter 2 milliards de dollars par les fenêtres». Si nous voulions survivre, que la société survive, ce qui était mon ambition, il nous fallait acheter. Nous devons nous constituer une marge brute d'autofinancement. Je devais bâtir une société capable de survivre par ses propres moyens. Les gouvernements changent et il y a effectivement eu des changements. Il était clair que la société ne pouvait pas se contenter d'aller faire des forages dans les régions limitrophes sans autre apport d'argent que les subventions gouvernementales. Ce n'était guère réaliste.

L'intégration en aval a suivi le même schéma que dans les grandes sociétés pétrolières et ce, pour une très bonne raison. L'intégration en aval est une option pour ceux qui détestent les risques. Les activités d'amont sont plus risquées.

Le sénateur Barootes: Évidemment.

M. Hopper: Et elles sont très instables.

Le sénateur Barootes: Tout spécialement le type d'activité d'amont que vous êtes obligé d'entreprendre.

M. Hopper: Absolument. Si vous voulez avoir plus de stabilité, achetez des raffineries et des stations-service pour avoir des rentrées de fonds régulières. Nous ne faisons pas beaucoup d'argent dans le raffinage et la vente—tout comme le reste de l'industrie d'ailleurs—mais c'est une source de revenus réguliers.

Le sénateur Barootes: Oui.

M. Hopper: Et où l'OPEP ne fera pas fluctuer les prix.

Le sénateur Barootes: Mais vous ne vous êtes pas lancé dans les activités d'amont et vous ne vous êtes pas aventuré dans le bassin sédimentaire de l'Ouest canadien avant d'acheter les autres compagnies, ai-je raison?

M. Hopper: Parfaitement. En fait, notre première activité véritable a été de nous associer à Mobile Oil sur la Plate-forme scotian.

Le sénateur Barootes: Oui.

M. Hopper: C'est cette compagnie qui était le maître-d'œuvre, aussi avons-nous eu la tâche facile. Nous leur avons fourni l'argent et nous nous sommes associés à eux pour acquérir les moyens techniques d'étendre nos activités de forage. C'est peu après cela que nous avons acheté Atlantic Richfield Canada.

Le sénateur Barootes: Permettez-moi de vous poser une autre question. De la façon dont vous fonctionnez actuellement, à la suite de l'évolution que vous avez connue au cours des trois ou quatre dernières années, avec vos points de vente au détail, vous êtes obligés d'acheter du pétrole pour vos raffineries. Quelle proportion achetez-vous? Quelle est la proportion de pétrole canadien et de pétrole extracôtier? Pouvez-vous nous donner certains chiffres à cet égard, en gros?

M. Hopper: Permettez-moi de préciser que dans ma déclaration, J'ai dit que le seul marché que nous avons conclu avec un autre État, c'est avec le Mexique et que nous l'avons fait parce que le gouvernement m'a demandé de le faire.

Le sénateur Barootes: Il s'agissait de pétrole mexicain lourd.

[Text]

Mr. Hopper: Well, heavy and light. It was a combination of both. But I am not sure I understand you when you say I am obliged to purchase. We run six refineries in Canada, and to run refineries you need crude oil.

Senator Barootes: Yes.

Mr. Hopper: So we purchased crude oil, some of our own and a lot more from other people. The only place we purchased imported oil was into Montreal. Currently, I guess, we are running, I don't know, fifty-fifty. We run Canadian supply through the Interprovincial Pipe Line to Montreal and we import directly through Portland, Maine.

Senator Barootes: It used to be that one-quarter of your refined product came out of your own oil, your own oil production. Is it 50 percent now?

Mr. Hopper: No. Let's say that including natural gas liquids we produce about 140,000 to 150,000 barrels a day of oil that would be

run to our refineries at closer to, say, 90,000, 100,000 barrels a day, and we refine over 300,000 barrels a day.

Senator Barootes: So you are about fifty, you think —

Mr. Hopper: No, a little less than fifty.

Senator Barootes: — of Canadian origin.

Mr. Hopper: Oh, of Canadian? Less than fifty.

The Chairman: Senator Barootes, could you wind up pretty soon?

Senator Barootes: Yes, Mr. Chairman.

Mr. Hopper: Pardon me, in our refinery we have much more than fifty percent Canadian origin but much less than fifty of our own production.

Senator Barootes: Yes.

Mr. Hopper: We probably run around 30,000 barrels a day of imported crude into Montreal.

Senator Barootes: Yes, that's the picture I had in mind.

Mr. Hopper: So maybe 10 percent, 10 to 15 percent of our crude runs to all our refineries are imported.

Senator Barootes: I have many other interesting questions, Mr. Chairman, but for the purposes of brevity I am delighted to bow out. I thank you very much for your answers.

Mr. Hopper: Thank you, sir.

The Chairman: Senator Olson.

Senator Olson: Mr. Hopper, I, too, want to express my appreciation for your opening statement. It was very useful and it was an informative review, at least for me, of why the company was set up and how its performance has been throughout. A number of questions have been asked about it, but one of the purposes of setting up Petro-Canada was, of

[Traduction]

M. Hopper: En fait, du pétrole lourd et du pétrole léger. Il y avait les deux. Mais je ne suis pas certain que je comprends bien ce que vous voulez dire quand vous affirmez que je suis obligé d'acheter. Nous exploitons ces raffineries au Canada et pour exploiter des raffineries nous avons besoin de pétrole brut.

Le sénateur Barootes: Oui.

M. Hopper: Ainsi, nous avons acheté du pétrole brut, parfois chez nous et souvent ailleurs. La seule place où nous avons acheté du pétrole importé c'est à Montréal. À l'heure actuelle, je pense que nous fonctionnons peut-être à cinquante-cinquante. Nous acheminons les approvisionnements canadiens par le pipeline interprovincial jusqu'à Montréal et nous importons directement via Portland dans le Maine.

Le sénateur Barootes: On considérait habituellement que le quart de vos produits raffinés provenait de votre propre pétrole, de votre propre production pétrolière. Est-ce 50 p. 100 maintenant?

M. Hopper: Non. On peut dire que si l'on inclut le gaz naturel, nous produisons environ 140 000 à 150 000 barils par jour qui donnent, à nos raffineries, environ 90 000 à 100 000 barils par jour, et nous raffinons plus de 300 000 barils par jour.

Le sénateur Barootes: Ainsi, vous êtes autour de cinquante, pensez-vous . . .

M. Hopper: Non, un peu moins de cinquante.

Le sénateur Barootes: . . . d'origine canadienne.

M. Hopper: D'origine canadienne? Moins de cinquante.

Le président: Sénateur Barootes, pourriez-vous terminer rapidement?

Le sénateur Barootes: Oui, monsieur le président.

M. Hopper: Pardonnez-moi, dans nos raffineries, nous avons beaucoup plus de 50 p. 100 du pétrole qui est d'origine canadienne, mais beaucoup moins de 50 p. 100 qui provient de notre propre production.

Le sénateur Barootes: Oui.

M. Hopper: Nous traitons probablement environ 30 000 barils de brut importés par jour à Montréal.

Le sénateur Barootes: Oui, c'est bien ce que je pensais.

M. Hopper: Ainsi, il y a peut-être 10 p. 100, 10 à 15 p. 100, du brut traité dans nos raffineries qui est importé.

Le sénateur Barootes: J'aurais bien d'autres questions intéressantes, monsieur le président, mais comme vous m'avez demandé d'être bref, je m'empresse de conclure. Je vous remercie beaucoup de vos réponses.

M. Hopper: Merci, Sénateur.

Le président: Sénateur Olson.

Le sénateur Olson: M. Hopper, je voudrais, moi aussi, vous remercier de votre déclaration préliminaire. Elle était fort instructive, du moins pour moi, puisque vous y avez expliqué les raisons qui ont motivé la création de la compagnie et fait état de ses réalisations jusqu'ici. On vous a déjà posé un certain nombre de questions à ce sujet, mais l'un des objectifs de la

[Text]

course, to give a higher sense of security of supply to work on. Have you done some studies on the relationship between the prospective supply and demand within Canada for the next few years?

I ask that because there are a number of reasons why Petro-Canada was set up. One of the reasons, and you mentioned it here although I don't think you gave it as much emphasis as I would, was that the general public was extremely concerned about security of supply and the price when Petro-Canada was established and just prior to then.

Mr. Hopper: Yes, I recognize that, sir. In terms of supply and demand, contrary to all kinds of forecasts made in the late seventies and early eighties, Canada has remained self-sufficient; in fact, we have been a net exporter and have continued to be a net exporter over the last few years. We think that that net export position will probably cease by 1992 or thereabouts.

Senator Olson: Just crude or other products?

Mr. Hopper: Crude oil and products all together. Put them all together. The reason for that is that conventional crude production is going down. The industry is not replacing the reserves that it is producing every year, and I don't expect that to change. I am referring to conventional reserves in Western Canada. I am not counting the reserves found in the Beaufort. I am not counting the reserves in Hibernia and the east coast. We don't log those in as proven reserves that we rely on until we get them into production. So they are potential reserves but they are not in a proven category.

By 1993-94 I think we will be in a slight import position; that is, on balance we will be importing more oil and products than we are producing. It won't be very large but it will be a slight import position. By 1996, with Hibernia coming onstream, and perhaps Terra Nova, if not before, and perhaps even OSLO by 1997, that possibly could go back again. Those projects would bring on cumulatively between 200,000 and 300,000 barrels a day and could probably push us back close to self-sufficiency.

We are an awful lot better off than what forecasts said we were going to be in the late seventies, mostly because our demand has not grown as fast as we thought it would back in the late seventies when we were growing at three, four, five percent. We are now growing at one percent, one-and-a-half percent.

Senator Olson: Yes. I have heard that conservation of some various kinds has made a significant difference. How much is the Western Sedimentary Basin production decreasing annually now for the whole country? I heard a figure of about 100,000 barrels per day per year. Is that not happening any more?

[Traduction]

création de Petro-Canada c'était, bien sûr, d'accroître la sécurité d'approvisionnement. Avez-vous fait des études sur la relation entre l'offre et la demande prévues au Canada au cours des toutes prochaines années?

Si je vous pose cette question, c'est qu'il y a un certain nombre de raisons qui ont présidé à la création de Petro-Canada. Une de ces raisons, et vous nous en avez parlé même si je ne crois pas que vous ayiez insisté sur ce point autant que je l'aurais voulu, c'est que le grand public était très inquiet au sujet de la sécurité d'approvisionnement et des prix à l'époque où a été créé Petro-Canada ainsi que pendant la période qui a immédiatement précédé.

M. Hopper: Oui, je le reconnais, monsieur. En ce qui concerne l'offre et la demande, contrairement à toutes les prévisions qui ont été faites à la fin des années 70 et au début des années 80, le Canada est demeuré autosuffisant; en fait, nous étions un exportateur net et nous avons continué de l'être ces dernières années. Nous pensons que cette situation d'exportateur net durera probablement jusqu'en 1992 environ.

Le sénateur Olson: Seulement pour le brut ou pour d'autres produits?

M. Hopper: Pour le pétrole brut et l'ensemble des produits. Tous ensemble. Cela s'explique par le fait que la production conventionnelle de brut est en baisse. L'industrie ne remplace pas les réserves qu'elle utilise chaque année pour sa production et je ne pense pas que la situation change. Je parle des réserves conventionnelles de l'Ouest canadien. Je ne compte pas les réserves de la mer de Beaufort. Je ne compte pas non plus les réserves de Hibernia et de la côte est. Nous ne compterons pas ces gisements comme des réserves sûres sur lesquelles on peut véritablement se fier tant que nous n'y aurons pas commencé la production. Ainsi, il s'agit de réserves potentielles mais non de réserves assurées.

Vers 1993-1994, je pense que nous serons légèrement importateur; c'est-à-dire, au total, nous importerons davantage de pétrole et de produits pétroliers que nous en produirons. Je ne pense pas que le déficit sera important, mais nous devrons importer quand même un petit peu. Vers 1996, avec l'entrée en production de Hibernia, et peut-être de Terra-Nova, si ce n'est pas avant, et peut-être même OSLO vers 1997, la situation pourrait s'inverser à nouveau. Ces projets représenteront au total de 200 000 à 300 000 barils par jour et pourraient probablement nous ramener près de l'autosuffisance.

Nous sommes en bien meilleure position que le laissaient entrevoir les prévisions de la fin des années 70, principalement parce que la demande n'a pas connu une croissance aussi rapide qu'on le prévoyait à cette époque où elle s'établissait à 3,4 ou 5 p. 100. La croissance est actuellement de 1 p. 100 à 1,5 p. 100 par année.

Le sénateur Olson: Oui. Je me suis laissé dire que les diverses mesures de conservation avaient eu une importante influence. Quelle est la diminution actuelle de la production dans le bassin sédimentaire de l'Ouest canadien pour l'ensemble du pays? J'ai entendu citer un chiffre de 100 000 barils par jour par année. Est-ce toujours vrai?

[Text]

Mr. Hopper: I would hesitate to guess. It could well be. There are some surprises there too. We continue, as I said before, to misunderstand supply elasticity, at least to understand it enough not to call those shots very well. There is clearly going to be more new oil found in Western Canada. We just don't think that there will be enough new oil to replace the reserves that we are producing every year.

Senator Olson: I agree with that and the reason for my questions, really, is to find out whether or not the industry, and particularly Petro-Canada, believe that they are doing enough development of known tar sand oil or some of the higher priced oil, offshore, in the Beaufort or wherever, to compensate for the reduction in the Western Sedimentary Basin.

Mr. Hopper: Senator Olson, I think that the equation is fairly straightforward. If you rank Hibernia, Terra Nova and OSLO and compare them, OSLO is the least attractive.

Senator Olson: Because it is the highest price.

Mr. Hopper: Because it is the highest cost, yes. And OSLO would not go without a billion dollar grant and a loan guarantee, and so forth, from federal and provincial governments. There is no doubt, as Senator Roblin said, that we have lots of oil.

Senator Olson: Yes.

Mr. Hopper: And we could be self-sufficient forever if you want to pay the price.

Senator Olson: Yes.

Mr. Hopper: Indeed, probably the central point in oil and gas policy management at the federal and provincial level is: Do we pay the price to maintain self-sufficiency or some diminished sense of self-sufficiency? Clearly we will be finishing the engineering on OSLO by late next year or early 1991. We will have to make a decision at that time, as a consortium of private-sector companies and ourselves, as to whether we shall go ahead and utilize the promised fiscal terms by the federal government and the provincial government. If it goes ahead there will be another 70,000-80,000 barrels a day of production available for Canadian consumption and for the export market. If we don't go ahead, then we will be that much further in the hole.

The world can change but in today's terms there is so much oil on the market that not many people are worrying about having enough oil to satisfy their needs. We have all kinds and you can import it from all sources. I think, as has been said, the United States is now close to 50 percent dependent on foreign supplies, largely from the Middle East. Certainly the mood has swung 180 degrees from what you described was the Canadian mood and the government mood in the mid-seventies.

Senator Olson: Yes, but I am sure you would agree that the security of supply crisis arose because of some political decisions rather than physical conditions to deliver the oil, and that

[Traduction]

M. Hopper: J'hésiterais à l'affirmer. Cela pourrait bien être le cas. On peut avoir certaines surprises à cet égard. Nous comprenons encore mal, comme je l'ai dit précédemment, l'élasticité de l'offre, et il est difficile de faire des projections très fiables. Il est évident qu'il y aura davantage de découvertes de pétrole dans l'Ouest canadien. Nous ne pensons cependant pas qu'il y aura suffisamment de telles découvertes pour remplacer les réserves que nous dépensons chaque année.

Le sénateur Olson: Je suis d'accord et les questions que je pose ont pour but, en fait, de découvrir si oui ou non l'industrie, et tout particulièrement Petro-Canada, estime qu'elle fait assez pour la mise en valeur des gisements connus de sables bitumineux ou de certains gisements de pétrole plus coûteux à exploiter, comme le pétrole extracôtier, celui de la mer de Beaufort ou d'autres, afin de compenser le déclin de la production dans le bassin sédimentaire de l'Ouest canadien.

M. Hopper: Sénateur Olson, je pense que l'équation est assez égale. Si vous considérez Hibernia, Terra Nova et OSLO et les comparez, OSLO est le moins attrayant.

Le sénateur Olson: À cause du prix plus élevé.

M. Hopper: Oui, à cause des coûts plus élevés. Et OSLO nécessiterait une subvention d'un milliard de dollars et une garantie d'emprunt, etc., des gouvernements fédéral et provincial. Il n'y a pas de doute, comme l'a dit le sénateur Roblin, que nous avons beaucoup de pétrole.

Le sénateur Olson: Oui.

M. Hopper: Et nous pourrions être autosuffisants à jamais si l'on est disposé à en payer le prix.

Le sénateur Olson: Oui.

M. Hopper: Bien sûr, le point central de la politique fédérale et provinciale de gestion des ressources revient probablement à se poser la question suivante: Payons-nous le prix nécessaire pour conserver notre autosuffisance, ou bien est-ce que nous nous contentons d'une autosuffisance moins grande? De toute évidence, les travaux techniques du projet OSLO se termineront à la fin de l'an prochain ou au début de 1991. À ce moment, nous devons décider, en tant que consortium de sociétés privées et en tant que société d'État, si nous irons de l'avant et profiterons des avantages fiscaux promis par le gouvernement fédéral et la province. Dans l'affirmative, le marché canadien et le marché de l'exportation disposeront de 70 000 à 80 000 barils par jour de plus. Si nous n'allons pas de l'avant, nous nous enliserons encore plus.

La situation mondiale peut changer, mais il reste qu'à l'heure actuelle, il y a tellement de pétrole sur le marché que rares sont ceux qui ont peur de ne pas avoir suffisamment de pétrole pour répondre à leurs besoins. Il y en a de toutes sortes, qu'on peut importer d'un peu partout. Je crois, comme on l'a dit, que les États-Unis dépendent actuellement des pays étrangers, principalement du Moyen-Orient, pour plus de 50 p. 100 de leurs approvisionnements en pétrole. Bien sûr les choses ont changé radicalement au pays et au sein du gouvernement depuis le milieu des années 1970.

Le sénateur Olson: Oui, mais vous allez sûrement admettre que la crise quant à la sécurité d'approvisionnement a été le résultat de décisions politiques, et non de conditions de livrai-

[Text]

could happen again. I am not as sure that it is as risky today as it was then or at some other time.

Are there any new techniques in the production of some of these enormous supplies of oil that we have that are going to bring the cost down within what consumers are willing to pay for it and also for it to be competitive, to some degree at least, with imported oil?

Mr. Hopper: Well, let me speak first about the east coast. What has happened in the North Sea offshore has been rather astounding. Three or four years ago I don't think anyone would have considered developing an oil pool of less than 100 million barrels because the economies of scale were not there and you had to spend too much to get too little out of the ground in anything lower than that. Now they are looking at developing pools of 30 million barrels.

So the economics in the North Sea, because of technology and understanding, have become much cheaper than they were ten years ago, five years ago or even three years ago. That technology and those techniques are available to us and clearly will impact on the costs of offshore development in Canada.

Now, I have to say that developing oil in the Grand Banks is substantially different to developing oil in the North Sea.

Senator Olson: Yes. We have icebergs.

Mr. Hopper: We have icebergs, we have ice packs, we have wave conditions and sea conditions that are much more severe than are going to cause us to spend a great deal more money because this is right in the middle of one of the world's largest fisheries. We have got an environmental risk there that is substantial.

Senator Olson: Yes.

Mr. Hopper: So that's why that oil is going to be much more expensive in terms of development than North Sea production. Hibernia sits with 500 million-600 million barrels. It would have been in production a long time ago if that field had been in the North Sea. That would have been a major find. It is a major find in Canada. We haven't got it producing because of the technology and the cost, and without government assistance it certainly won't be produced.

We think Terra Nova will be cheaper to produce than Hibernia because we will go to a floating mode system. We won't be building a big platform standing on the ground, a gravity-based platform filled with cement. That is an expensive way to go to withstand icebergs and so forth. A floating mode system may not spin off as many jobs in Canada because there are probably much cheaper places to have it built. Certainly it would produce some jobs in Canada, but it is a cheaper way to

[Traduction]

son du pétrole, et que la même situation pourrait se présenter de nouveau. Je ne suis pas certain que la situation soit aussi risquée aujourd'hui qu'elle l'était à cette époque ou à tout autre moment.

Existe-t-il, pour la production des énormes réserves de pétrole dont nous disposons, des nouvelles technologies qui permettront d'abaisser les coûts de production jusqu'à un niveau qui soit acceptable pour les consommateurs canadiens, tout en permettant aux entreprises de concurrencer, du moins en partie, les producteurs étrangers?

M. Hopper: Eh bien, je parlerai d'abord de la côte est. Il s'est passé des choses plutôt renversantes en mer du Nord. Voilà trois ou quatre ans, je ne crois pas que quelqu'un aurait pensé à exploiter un gisement de moins de 100 millions de barils, étant donné qu'il était impossible de réaliser des économies d'échelle dans ces conditions. À moins de 100 millions de barils, il fallait dépenser trop d'argent pour extraire une quantité de pétrole trop faible. Actuellement, on songe même à mettre en valeur des gisements de 30 millions de barils.

Donc en mer du Nord, l'exploitation est devenue beaucoup moins coûteuse qu'il y a dix, cinq et même trois ans, et ce grâce à l'amélioration de la technologie et à l'accroissement des connaissances. Cette technologie et ces techniques sont à notre disposition et auront sans aucun doute un effet marqué sur les coûts d'exploitation des ressources extracôtières au Canada.

Cela dit, je me dois d'ajouter que la mise en valeur du pétrole des grands bancs de Terre-Neuve sera fort différente de celle du pétrole de la mer du Nord.

Le sénateur Olson: Oui, ici nous avons des icebergs.

M. Hopper: Ici, les icebergs, les banquises, les vagues et la mer imposent des conditions beaucoup plus rigoureuses, qui nous obligeront à dépenser beaucoup d'argent, étant donné que le champ pétrolifère se trouve en plein milieu d'un des plus vastes territoires de pêche au monde. Le risque pour l'environnement est considérable.

Le sénateur Olson: Oui.

M. Hopper: C'est pour cette raison que la mise en valeur de notre pétrole s'avérera beaucoup plus coûteuse qu'en mer du Nord. Le champ d'Hibernia représente de 500 à 600 millions de barils. Il serait en production depuis longtemps s'il se trouvait en mer du Nord. On en parlerait comme d'une découverte majeure. D'ailleurs c'est une découverte majeure au Canada. Si nous ne l'avons pas encore mis en production, c'est en raison de la technologie nécessaire et des coûts que représentait le projet. D'ailleurs, sans l'aide gouvernementale, il ne serait certainement pas encore exploité.

Nous croyons que l'exploitation de Terra Nova sera moins coûteuse que celle d'Hibernia, car nous utiliserons des plates-formes flottantes. Nous ne construirons pas une grande plate-forme reposant sur le fond, appelée plate-forme à embase-poids, qui serait remplie de béton. C'est une méthode coûteuse pour résister aux icebergs et autres. Un système flottant ne permettra peut-être pas de créer autant d'emplois au Canada car il y a probablement des endroits où il serait moins coûteux de construire les équipements. Bien sûr que des emplois

[Text]

go. You can float it and run a production operation and if an iceberg comes along you can pull up and move out.

Those technologies are making an impact. Incidentally, we are drilling another well just west of Terra Nova starting in January or February, with Shell, and there are other pools that I think will come on. I think technology will aid in cost reduction. As to the tar sands, I am a little less sanguine. As Jack Armstrong from Imperial used to say, after looking at Syncrude, "There's an example of brute force and ignorance". I mean, we dig that stuff out of the ground. It's pretty hard stuff to dig out of the ground.

When Sheik Yamani was over and looked at that he said, "This is the threat to Saudi production?" I mean, their wells flow at 5,000, 10,000, 12,000 barrels a day. It just rolls right out and is put on a ship. We use bucket wheels, those huge, huge pieces of equipment and we have to scrape that gunk off the ground. We throw it into a spinning hot water tank to throw the sand to one side and take the oil out. Then we cook the hell out of it and throw some coke on the ground and we get some synthetic crude. It is a very tough way to get a barrel of oil and very expensive.

Senator Olson: And that technology has not advanced and there is no prospect of it?

Mr. Hopper: Well, we are moving into processing the heavy oil with better technology, using more hydrogen. We are making small but maybe significant improvements, not breakthroughs, in open-pit mining. I think the Syncrude open-pit mine is about ten times as large as any open-pit mine in the world. It is a huge, huge undertaking to get a relatively cheap commodity. So the tar sands, which is an enormous resource, is expensive. At \$35, \$40 a barrel we would be happy as clams up there but at \$20 it is not a super way to make a living.

Senator Olson: I take it from what you have just said about the heavy oil and the tar sands and the advanced technology for a number of things that brought on a lot of North Sea oil, that that technology is not really transferable to the Canadian areas.

Mr. Hopper: Some of it is.

Senator Olson: In Terra Nova but it is not really applicable to the Hibernia area, for the other reason.

Mr. Hopper: Again, some of the topsides are. We are going in a different direction. My point is that all that technology is available to us, for the most part, and in fact will be used. Our partners, Mobil, for instance, have had an awful lot of experi-

[Traduction]

seraient créés au Canada, mais cette façon de procéder revient moins cher. Nous pouvons amener les installations à flot et commencer à produire quitte à dégager le secteur si un iceberg approche et nous en aller.

Ces technologies ont un effet certain. Incidemment, en janvier ou en février, nous allons forer avec Shell un autre puits, un peu à l'ouest de Terra-Nova, et je crois bien que d'autres gisements vont se manifester. Je crois que la technologie va contribuer à la réduction des coûts d'exploitation. Je suis moins optimiste dans le cas des sables bitumineux. Comme disait Jack Armstrong au sujet de Syncrude, «Voilà un bel exemple de force brute et d'ignorance». C'est que nous devons littéralement extraire le pétrole du sol. C'est un produit qu'il est plutôt difficile de tirer du sol.

Quand le sheik Yamani est venu au Canada et qu'il a vu ce qui en était, il a dit: «C'est cela la menace au pétrole d'Arabie saoudite?». Je veux dire que leurs puits crachent 5 000, 10 000, 12 000 barils par jour. Ils n'ont qu'à le transporter jusqu'à des pétroliers et le charger à bord. De notre côté, nous utilisons des roues à godets vraiment énormes pour extirper la terre bitumineuse du sol. Puis, nous faisons passer cette substance dans une sorte de bain tourbillon géant d'où le sable ressort d'un côté et le pétrole de l'autre. Par la suite, nous faisons chauffer ce pétrole pour en extraire le coke qu'il contient, et nous obtenons du pétrole brut synthétique. C'est une façon très ardue et très coûteuse d'obtenir un baril de pétrole.

Le sénateur Olson: Cette technologie n'a connu aucun perfectionnement, et on ne s'attend pas à ce qu'il y en ait?

M. Hopper: Eh bien, nous allons bientôt appliquer une meilleure technologie dans le traitement du pétrole lourd, une technologie qui fait un plus grand usage d'hydrogène. Nous apportons des améliorations de détail, mais peut-être significatives, bien qu'il ne s'agisse pas de découvertes majeures dans le domaine de l'exploitation à ciel ouvert. Je crois que la mise à ciel ouvert de Syncrude est à peu près dix fois plus grande que n'importe quelle autre exploitation à ciel ouvert au monde. Ce dont il s'agit, c'est une entreprise gigantesque mise sur pied pour obtenir un produit dont le prix de vente est relativement faible. Il s'ensuit que les sables bitumineux, malgré qu'ils soient extrêmement abondants, coûtent cher à exploiter. Si le baril de pétrole se vendait 35 \$ ou 40 \$, nous serions heureux comme des poissons dans l'eau là-haut, mais à 20 \$ le baril, ce n'est pas la façon la plus aisée de gagner sa vie.

Le sénateur Olson: Si j'en crois ce que vous venez de dire au sujet du pétrole lourd, des sables bitumineux et des technologies avancées qui ont permis d'extraire de grandes quantités de pétrole en mer du Nord, ces technologies ne peuvent pas vraiment s'appliquer au Canada.

M. Hopper: Certaines d'entre elles peuvent s'appliquer.

Le sénateur Olson: À Terra Nova, mais elles ne peuvent pas vraiment s'appliquer dans le secteur d'Hibernia, à cause de l'autre raison.

M. Hopper: Encore là, certaines des superstructures peuvent être employées. Nous nous engageons dans une direction différente. Ce que je veux dire, c'est que la plupart de ces technologies sont à notre disposition et que nous nous en servirons. Nos

[Text]

ence in the North Sea and they will make that technology available.

Senator Olson: What are your views on whether or not we are going to find some more significant quantities in the Western Sedimentary Basin? Does your geology show that that is potentially a solution to our problem?

Mr. Hopper: No, not in conventional terms. One has to question, perhaps, the conventional wisdom because there are not many people disagreeing with it these days. The Western Basin is pretty well picked over, not as picked over as parts of the United States but I doubt that we are going to find major, major oil deposits there. We will find a number of small pools producing 50, 100, 200 barrels a day and it will be relatively expensive because of that. We will add new oil but it just won't keep pace with the production of our current reserves.

The Chairman: I think, Senator Olson, we should move on.

Senator Olson: Yes, Mr. Chairman. I think that the prospect of our being self-sufficient and secure, at a price around \$20 a barrel currently, is not very good for the future. We are either going to import it or the price is going to go up.

Mr. Hopper: I hope it's the latter, senator.

Senator Olson: But what one do you think it is going to be?

Mr. Hopper: I think we will have a bit of both, actually.

Senator Olson: I do too. Thanks.

The Chairman: Senator Lefebvre.

Senator Lefebvre: Mr. Hopper, I have enjoyed not only your statement but the way you have answered the questions. I know that your presentation and answers are going to be very helpful to this committee.

Prior to the official opening of this hearing there was a press conference in this room. You might have heard part of it. It was brought up by one of the press people that at the beginning you were not very well accepted.

Mr. Hopper: To say the least.

Senator Lefebvre: Putting it politely, I think, you were not very well accepted by the private-sector people in the industry, but gradually with the way you have worked Petro-Canada and yourself and others have become more acceptable. Now, I don't know whether you are accepted with open arms or whether you are just tolerated. Can you go in the front door of the Petroleum Club now and enjoy the privileges of that very fine club or do you still have to hold your head down? Could you sort of explain to us the atmosphere now.

Senator Barootes: With his wife, too.

[Traduction]

associés, Mobil par exemple, ont acquis une expérience considérable en mer du Nord et mettront la technologie à notre disposition.

Le sénateur Olson: A votre avis, allons-nous découvrir des gisements plus importants dans le bassin sédimentaire de l'Ouest canadien? Vos études géologiques montrent-elles qu'on pourrait trouver là une solution à notre problème?

M. Hopper: Non, pas si l'on pense en fonction des idées reçues. Mais peut-être faudrait-il remettre en question les idées reçues étant donné que par les temps qui courent, il n'y a pas grand monde qui les conteste. Le bassin de l'Ouest canadien a fait l'objet d'une prospection étendue, peut-être pas aussi étendue que dans certaines régions des États-Unis, mais je doute qu'on y découvre des gisements pétroliers majeurs. Nous découvrirons un certain nombre de petits gisements pouvant produire 50, 100, 200 barils par jour, mais ce seront toujours des gisements dont la mise en valeur sera coûteuse, étant donné les petites quantités. Ces réserves s'ajouteront aux réserves existantes, mais elles ne pourront jamais être exploitées au même rythme.

Le président: Monsieur le sénateur Olson, je crois que nous devrions passer à autre chose.

Le sénateur Olson: Oui, monsieur le président. Je ne crois pas que les perspectives soient très bonnes quant à notre autosuffisance future si les prix se maintiennent autour du prix actuel de 20 \$ le baril. Soit que nous importions notre pétrole, soit que les prix augmentent.

M. Hopper: J'espère que la seconde hypothèse se réalisera, monsieur le sénateur.

Le sénateur Olson: Mais à votre avis, qu'est-ce qui va se passer?

M. Hopper: À mon avis, il va y avoir un peu des deux.

Le sénateur Olson: C'est ce que je pense aussi. Merci bien.

Le président: Monsieur le sénateur Lefebvre.

Le sénateur Lefebvre: Monsieur Hopper, j'ai bien aimé votre exposé, ainsi que la façon dont vous avez répondu aux questions. Je suis certain que votre mémoire et les réponses que vous avez données seront très utiles au comité.

Avant le début de cette audience, on a tenu une conférence de presse dans cette salle. Vous en avez peut-être entendu une partie. Un des journalistes présents a laissé entendre qu'au début, vous n'étiez pas tellement bien accepté dans le milieu.

M. Hopper: C'est le moins qu'on puisse dire.

Le sénateur Lefebvre: Pour dire les choses poliment, je crois que le secteur privé ne vous acceptait pas tellement bien, mais que graduellement, grâce à votre travail à Petro-Canada, vous avez amélioré votre image, et celle d'autres personnes. J'ignore si vous êtes accepté à bras ouverts ou si vous êtes simplement toléré dans le milieu. Aujourd'hui, pouvez-vous entrer au Club des pétroliers (Petroleum Club) et jouir des privilèges de ce club sélect, ou bien est-ce que vous devez encore vous excuser d'être là? Veuillez décrire l'atmosphère qui règne actuellement.

Le sénateur Barootes: Avec son épouse aussi.

[Text]

Mr. Hopper: Senator Lefebvre, I have always gone in the front door of the Petroleum Club with the exception of a couple of years when I quit because they wouldn't let women in. You might have heard that someone mistakenly asked Pat Carney for lunch —

Senator Lefebvre: Right.

Mr. Hopper: — and she quickly left town around 11.30, I think, rather than being embarrassed by that ruling. I quit with a number of other people. I pulled our company out, basically, and they changed that. I am not sure if I am even a member any more. I guess I have reapplied to get at the bottom of the list. Last year I served as Chairman of the Canadian Petroleum Association, which must mean something. Nobody twisted anybody's arm to get me there.

I have been in the oil business all my life. I started as a geologist with Imperial Oil back in 1955 and I did a lot of work internationally, and so forth. I have to tell you, without raising old confrontations, that my behavior and the company's activities from the start were not designed to gain acceptance by the oil patch. Quite frankly, I was so angry sometimes at the way that we were being treated I just didn't give a damn whether I was accepted or not. We had a job to do and we went about it as professionally as we could. Virtually everyone in our company came from other companies in town.

Senator Lefebvre: Were the main reasons that most of these people were representing foreign-owned companies and you were the first major dealer who would be controlled by Canadians?

Mr. Hopper: No, I don't think so.

Senator Lefebvre: Is that some of it?

Mr. Hopper: No, I don't think so. I think, quite frankly, much of the hostility came from Canadian companies. I remember in late 1976 visiting Cliff Garvin, then Chairman and Chief Executive Officer of Exxon, and he went out of his way to say, "Bill, we deal with national oil companies around the world. We don't hold any hostility. If Canada wants to have its own national company and increase ownership, we understand that." He said, "We hope we can work together and get along together".

So in fact it was the major companies in part, I think, that felt more at home with national oil companies. The oil patch generally, if I may say this, is comprised of a pretty right-wing bunch of guys. They don't like government.

Senator Lefebvre: I have had that impression.

Mr. Hopper: And, you know, this was Pierre Elliot Trudeau's company.

Senator Lefebvre: That alone out here would be enough to get people nervous.

[Traduction]

M. Hopper: Sénateur Lefebvre, je suis toujours entré au Club des pétroliers par la porte avant, sauf quelques années où je l'ai quitté pour protester parce qu'on n'y admettait pas les femmes. On vous a peut-être raconté que quelqu'un a déjà invité par erreur Pat Carney à dîner . . .

Le sénateur Lefebvre: Certainement.

M. Hopper: . . . et qu'elle s'est empressée de quitter la ville vers 11 h 30, je crois, plutôt que d'avoir à se plier à ce règlement. Je suis parti, ainsi que plusieurs autres personnes. Essentiellement, nous avons déchiré nos cartes de membres, si je puis dire, et ils ont changé le règlement. Je ne suis même pas sûr d'être encore membre. J'ai posé ma candidature pour être réadmis au bas de la liste. L'an dernier, j'ai agi à titre de président de l'Association pétrolière du Canada, ce qui n'est sûrement pas une coïncidence. Personne n'a forcé la main à personne pour que je sois admis à ce poste.

J'ai passé toute ma vie dans le domaine du pétrole. J'ai commencé comme géologue pour le compte d'Imperial Oil en 1955, puis j'ai travaillé à l'étranger, et ainsi de suite. Je dois dire, sans raviver de vieilles querelles, que ma conduite et les activités de la société n'ont jamais visé à me faire mieux accepter par le monde du pétrole. En autre franchise, à certaines occasions, j'étais tellement ulcéré par la façon dont on nous traitait que je me fichais éperdument d'être accepté ou non. Nous avions un travail à faire et nous l'avons fait avec le plus de professionnalisme possible. À peu près tout le monde dans la société venait d'autres sociétés établies en ville.

Le sénateur Lefebvre: La raison première tenait-elle au fait que la plupart de ces gens représentaient des entreprises appartenant à des intérêts étrangers et que votre société était le premier négociant majeur qui serait contrôlé par des Canadiens?

M. Hopper: Non, je ne crois pas.

Le sénateur Lefebvre: Est-ce une partie de la réponse?

M. Hopper: Non, je ne crois pas. À franchement parler, je crois que la plus grande partie de l'hostilité venait des sociétés canadiennes. Je me souviens qu'à la fin de 1976, j'ai rendu visite à Cliff Garvin, qui était alors président et directeur général d'Exxon. À cette occasion, il m'a confié: «Bill, nous faisons des affaires avec des sociétés pétrolières nationales dans de nombreux pays du monde. Nous n'avons aucune hostilité. Nous comprenons que le Canada veuille posséder sa propre société nationale et augmenter sa participation.» Il a ajouté: «J'espère que nous pourrions travailler ensemble et bien nous entendre».

Dans les faits, ce sont, d'après moi, les grandes sociétés qui se sentaient le plus à l'aise avec les sociétés pétrolières. En règle générale, le monde du pétrole est, si je puis m'exprimer ainsi, un groupement de gens de droite. Ce sont des gens qui n'aiment pas les interventions gouvernementales.

Le sénateur Lefebvre: J'ai eu cette impression.

M. Hopper: Et, comme vous savez, cette société est une création de Pierre Elliot Trudeau.

Le sénateur Lefebvre: Ce serait suffisant pour rendre les gens nerveux.

[Text]

Mr. Hopper: I would think so. We rented space in a red brick building, so very quickly it became "Red Square".

Senator Lefebvre: Yes.

Mr. Hopper: But I can say that many, many good friends of mine never were very hostile to me. There were some who wouldn't shake hands but over the years that seemed to go away. We were always very busy. In the first few years we were doing acquisitions and there wasn't time to sit around. People like Jack Gallagher of Dome and Bob Blair and others were very outgoing, and the majors were. Sure, some of the majors didn't like us but most of those days we didn't have time to even think about it.

Senator Lefebvre: Thank you. Some of my other questions have been asked but there are just a couple of points I wanted to go over. In the Canadian ownership where it is approximately 44 percent now and control is about 35 percent, you have pointed out the great importance of Petro-Canada in achieving this percentage, although it has gone down over the last two or three years when you came close to the 50 percent goal.

What I am interested in is how this compares with other countries? My impression is that the major control and ownership of most of the producing countries is held in those countries, whereas we are one of the few countries in the world that have allowed this important resource to be controlled by foreigners. Are my impressions correct or am I wrong?

Mr. Hopper: Well, I think, factually speaking, you are right. We have to think about at least the developed world, say, the world of OECD.

Senator Lefebvre: Yes.

Mr. Hopper: And distinguish those countries that have any significant production as opposed to just refining and marketing activities. In Western Europe, Germany really has no significant production to speak of. Even the Germans, however, during the big sell-off just after World War II, drew the line at 25 percent. Just before the war the German industry was very heavily dominated by German firms. The majors were not really there much. After the war the majors moved in with great speed and agility and started to pick up major elements of the German industry, including companies that ran the old hydrogenation plants, liquefying coal that kept the Luftwaffe in business for so long. It was very high octane no lead coal, incidentally. Germany had no lead in their gasoline right up to the mid-sixties, and then when they started to import fuel they had to add lead. Now they are turning to go back that way.

[Traduction]

M. Hopper: Je croisais bien. Nous avons loué des locaux dans un immeuble de brique rouge, de sorte qu'on n'a pas tardé à surnommer les lieux «la place rouge».

Le sénateur Lefebvre: Oui.

M. Hopper: Mais je puis dire qu'un grand nombre de mes bons amis n'ont jamais montré une hostilité marquée à mon égard. Certains refusaient de me serrer la main, mais il semble qu'avec les années, cette attitude ait disparu. Nous étions toujours très occupés. Au cours des premières années, nous procédions à des acquisitions et n'avions pas le temps de nous tourner les pouces. Nous étions en très bons termes avec des gens comme Jack Gallagher de Dome, Bob Blair et d'autres, de même qu'avec les grandes sociétés. Bien entendu, certaines des grandes sociétés ne nous aimaient pas, mais la plupart du temps, nous n'avions même pas le temps d'y penser.

Le sénateur Lefebvre: Merci. Certaines de mes autres questions ont déjà été posées, mais je voudrais toucher un ou deux autres points. Dans l'état actuel des choses, où le Canada possède environ 44 p. 100 et 35 p. 100 à peu près de contrôle, vous avez mentionné le rôle important de Petro-Canada dans la poursuite de ce pourcentage visé, quoique la proportion ait diminué ces deux ou trois dernières années, où vous vous êtes approchés de l'objectif de 50 p. 100.

Ce qui m'intéresse, c'est de savoir dans quelle mesure ces chiffres se comparent à ceux d'autres pays. J'ai l'impression que dans la plupart des pays producteurs, la plus grande partie du contrôle et de la propriété sont aux mains de ces mêmes pays, alors que nous sommes l'un des rares pays du monde à laisser les étrangers contrôler cette ressource importante. Mes impressions sont-elles fondées?

M. Hopper: Bien, je crois que dans les faits, vous avez raison. Nous devons penser en fonction du monde développé, disons les pays de l'OCDE.

Le sénateur Lefebvre: Oui.

M. Hopper: Et faire la distinction entre les pays qui ont une production significative et ceux dont les activités se limitent au raffinage et à la mise en marché des produits. En Europe de l'Ouest, l'Allemagne n'a pour ainsi dire aucune production digne de ce nom. Toutefois, les Allemands eux-mêmes, lors de la grande liquidation qui a suivi la Seconde guerre mondiale, ont établi la limite à 25 p. 100. Juste avant la guerre, l'industrie allemande était dominée en grande partie par les sociétés allemandes. Les grandes sociétés pétrolières n'étaient pas vraiment présentes. Après la guerre, celles-ci ont agi avec célérité et agilité, et ont mis la main sur les principaux éléments de l'industrie allemande, y compris les entreprises qui exploitaient les vieilles usines d'hydrogénation, dont les activités de liquéfaction du charbon ont permis à la Luftwaffe de rester en l'air si longtemps. Soit dit en passant, le carburant ainsi obtenu avait un indice d'octane très élevé et ne contenait pas de plomb. En Allemagne, l'essence contenant pas de plomb jusqu'au milieu des années 1960, époque à laquelle les Allemands ont commencé à importer du carburant qu'ils ont dû additionner de plomb. Et voilà maintenant qu'ils reviennent à l'essence sans plomb.

[Text]

Schiller, the Economics Minister back in 1970 or 1968, turned down the acquisition of Gelsenberg by an American firm because the ownership of German industry had fallen to about 25 percent. He said that 25 percent was as low as he would tolerate.

In France there was not much oil but there was a significant amount of gas in the old days; the old lac gas in the south, dominated very largely by French firms with some state ownership but no control by the state. England, up to the time of the natural gas and oil discoveries, had B.P. B.P. had a special place both in a political and economic sense in the United Kingdom.

The countries in Western Europe that don't have national oil companies have major companies in the private sector. Belgium has Petrofina, a major company. The Dutch have Shell, another major company. Italy has a state oil company, ENI, which really grew out of state nationalism after the Second World War. Germany has a sort of state company called Gelsenberg. France has a couple of companies, not state companies but partly owned government companies. Spain has a large state company, REPSOL, which has recently been privatized.

Senator Lefebvre: What about producing countries?

Mr. Hopper: In producing countries the U.K. has let an awful lot of foreign interests into the North Sea. There is no question about that. And Norway has, but Norway takes the view that the investment must come in but "we have them under control". I think that is a legitimate way to operate.

Senator Lefebvre: Mr. Hopper, the way things are going now, can you see in the next ten or fifteen years that control in the majority, even if it is only 51 percent in Canada, is unobtainable? It is going down, as a matter of fact, instead of going up, as you have explained; or is that a legitimate goal? I believe it is but maybe you don't.

Mr. Hopper: Let me think. If you had more Canadian ownership in the oil business I think it would be good for the country. Whether you want to go there with state help is another question.

Senator Lefebvre: No, it wouldn't have to be.

Mr. Hopper: The returns to oil companies in Canada right now both in the upstream and the downstream are not terrific. I mean, this is not a great business to be in.

Senator Lefebvre: Right now.

Mr. Hopper: And as a consequence there is not much incentive for Canadians to go out and buy out foreigners in a business that is just so-so anyway. They have to get either a very good buy, catch it on the bounce in a bankruptcy, or have long-term money. The reason the majors make out is that they can afford a long-term view of things.

[Traduction]

Schiller, le ministre de l'Économie en 1970 ou 1968, a refusé l'achat Gelsenberg par une société américaine parce que la participation de l'industrie allemande n'était plus que d'environ 25 p. 100. À l'époque, il a dit que 25 p. 100 était le seuil limite qu'il pouvait tolérer.

En France, il n'y avait pas beaucoup de pétrole, mais une grande quantité de gaz voilà bien des années, l'ancien gaz de Lacq dans le sud, contrôlé en très grande partie par des entreprises françaises. L'État avait une certaine participation mais n'a jamais exercé un contrôle complet. L'Angleterre, jusqu'aux découvertes de gaz naturel et de pétrole, comptait sur B.P. Cette entreprise occupait une place particulière au Royaume-Uni, tant du point de vue économique que politique.

Les pays d'Europe de l'Ouest qui ne possèdent pas de sociétés pétrolières nationales ont chez eux des grandes sociétés privées. La Belgique a Petrofina. Aux Pays-Bas, il y a Shell, une autre grande société pétrolière. L'Italie possède une société d'État, ENI, qui a été le résultat du nationalisme d'État après la Seconde Guerre mondiale. L'Allemagne possède une sorte de société d'État, appelée Gelsenberg. La France compte une ou deux sociétés qui, sans être des sociétés d'État, appartiennent en partie au gouvernement. L'Espagne a une grande société d'État, Repsol, qui a été privatisée récemment.

Le sénateur Lefebvre: Qu'en est-il des pays producteurs?

M. Hopper: Pour ce qui est des pays producteurs, le Royaume-Uni a permis à beaucoup d'intérêts étrangers de s'installer en mer du Nord. Cela ne fait aucun doute. Et la Norvège a fait de même, sauf que la Norvège considère que les investissements sont les bienvenus mais que « nous les avons à l'œil ». Je trouve que c'est une façon légitime de voir les choses.

Le sénateur Lefebvre: Monsieur Hopper, au train où vont les choses, croyez-vous qu'un contrôle majoritaire—même si ce n'est qu'un contrôle de 51 p. 100 au Canada—soit chose impossible au cours des dix ou quinze prochaines années? En fait, le pourcentage diminue plutôt que d'augmenter, comme vous l'avez expliqué; ou bien est-ce un objectif légitime? Je crois que si, mais peut-être n'êtes-vous pas de cet avis.

M. Hopper: Attendez que je réfléchisse. S'il y avait une plus grande participation canadienne dans l'industrie pétrolière, je crois que ce serait bon pour le pays. Quant à savoir s'il faut compter sur l'aide de l'État pour y parvenir, c'est une autre paire de manches.

Le sénateur Lefebvre: Non, ce ne serait pas nécessaire.

M. Hopper: À l'heure actuelle, le rendement des sociétés pétrolières au Canada, en aval et en amont, n'a rien d'extraordinaire. Je veux dire que ce n'est pas la meilleure affaire qui soit.

Le sénateur Lefebvre: À l'heure actuelle.

M. Hopper: Et par conséquent, il n'y a pas grand chose pour inciter les Canadiens à acheter les sociétés étrangères dans un domaine qui n'est pas très intéressant en tout cas. Ils doivent avoir une offre très alléchante, tomber sur une faillite et disposer d'un financement à long terme. La raison pour laquelle les grandes sociétés s'en tirent, c'est qu'elles peuvent se permettre d'avoir une vision à long terme.

[Text]

Senator Lefebvre: Sure they can.

Mr. Hopper: They can wait for things to turn.

Senator Lefebvre: And they are still pumping \$3 oil.

Mr. Hopper: Some of them are.

Senator Lefebvre: Sure.

Mr. Hopper: Some of them are. In most of the places they used to pump 25 cents oil. They are now paying an awful lot more for it because they don't own any more oil in Kuwait or Saudi Arabia or Iran or Abu Dhabi or Bahrain or Qatar. That has all been nationalized, and in Venezuela and elsewhere.

Senator Hastings: I would like to ask a supplementary to Senator Lefebvre's questions, Mr. Chairman.

The Chairman: Yes, senator.

Senator Hastings: You said you had been elected Chairman of the Petroleum Association and you are kind of accepted now. Is that an indication that perhaps you have become a fat cat free-enterprise member of the club and you have settled in with them now and you have lost your zeal for reform?

Mr. Hopper: One might interpret that that way, senator.

Senator Hastings: I am asking you.

Mr. Hopper: I would like to think that I have straddled the fence successfully. I am trying to get along with my private-sector partners and at the same time I have not lost my zeal for doing good things for Canadians. You have to understand that we started out in this company to do good and then we were told to do well.

Senator Hastings: Who changed? Did they change or did you change? That's what I am asking you?

Senator Barootes: The world changes.

Mr. Hopper: Over the years you learn to stay fairly flexible. I am probably the longest serving chief executive of any national oil company I know. Normally they are hoofed out after three or four years or two or three years.

The Chairman: I am going back to Senator Lefebvre.

Senator Lefebvre: Just to try to finish this particular aspect, I don't want to leave the impression that to attain Canadian control and ownership it would be uniquely a state-owned company. I have no problems with Canadians owning shares in Petro-Canada or any other company.

Senator Barootes: So we should privatize it then, should we?

Senator Lefebvre: It is up to the government to make an announcement and I will comment on it after. You know more about that than I do. What I see is that we are, from what you have told me, one of the few countries in the world, maybe the

[Traduction]

Le sénateur Lefebvre: Elles le peuvent sans contredit.

M. Hopper: Elles peuvent se permettre d'attendre que les choses se replacent.

Le sénateur Lefebvre: Et elles extraient encore du pétrole à 3 \$ le baril.

M. Hopper: Certaines le font.

Le sénateur Lefebvre: Bien sûr.

M. Hopper: Certaines le font. Dans la plupart des exploitations, le pétrole leur revenait à 25 cents le baril. Maintenant, elles paient beaucoup plus cher parce qu'elles ne possèdent plus de pétrole au Koweït, en Arabie saoudite, en Iran, en Abu Dhabi, au Bahreïn ou au Qatar. Dans ces pays, tout a été nationalisé, de même qu'au Venezuela et ailleurs.

Le sénateur Hastings: Monsieur le président, je voudrais poser une question supplémentaire à celles du sénateur Lefebvre.

Le président: Oui, monsieur le sénateur.

Le sénateur Hastings: Vous avez dit que vous aviez été élu au poste de président de l'Association pétrolière et que vous êtes bien accepté, maintenant. Est-ce à dire que vous êtes maintenant un membre gâté du club sélect de la libre entreprise, que vous avez joint le groupe et que vous avez perdu en chemin votre goût pour les réformes?

M. Hopper: C'est une façon de voir les choses, monsieur le sénateur.

Le sénateur Hastings: C'est une question que je vous pose.

M. Hopper: J'aime à penser que je suis à cheval sur la clôture. J'essaie de bien m'entendre avec mes associés du secteur privé. Et en même temps je n'ai pas perdu mon goût de travailler dans le meilleur intérêt des Canadiens. N'oubliez pas qu'au début on nous demandait de bien faire mais que par la suite, on nous a demandé de faire mieux.

Le sénateur Hastings: Qui est-ce qui a changé? Eux ou vous? C'est cela que je vous demande.

Le sénateur Barootes: C'est le monde qui change.

M. Hopper: Avec les années, vous apprenez à être souple. De tous les directeurs de sociétés pétrolières nationales que je connaisse, je suis probablement celui qui est en poste depuis le plus de temps. Normalement, on les met à la porte après trois ou quatre ans, ou deux ou trois ans.

Le président: Je reviens au sénateur Lefebvre.

Le sénateur Lefebvre: Pour en finir avec ce sujet, je ne voudrais pas donner l'impression que pour arriver à une participation et un contrôle canadiens, on devrait se fier uniquement à une société d'État. Cela ne me gêne pas que des Canadiens possèdent des actions de Petro-Canada ou de toute autre société.

Le sénateur Barootes: Donc, nous devrions privatiser tout ça, n'est-ce pas?

Le sénateur Lefebvre: C'est au gouvernement qu'il appartient de faire une annonce; je ferai mes commentaires par la suite. Vous en savez plus que moi à ce sujet. Ce que je retiens de vos propos, c'est que nous sommes l'un des rares pays, sinon

[Text]

only one, that produce oil and gas and yet have left ownership in the hands of foreigners. Is that statement true, to your knowledge?

Mr. Hopper: I think it is generally true but you have to make several outstanding exceptions to that, the U.K. being one and Norway being another that still allow ownership in resources. British firms still have a very significant chunk of the North Sea. Other countries have arrangements that are as good as owning the oil. When you sign up a production-sharing agreement somewhere that says, "If I find oil, so much of the oil is mine and so much is yours".

Senator Lefebvre: Sure.

Mr. Hopper: If there is a good stable government you don't care if you actually have physical title to the oil or not so long as you get out what you think you need out. But, generally speaking, you are right. Canada has had this historically, and still has although it has been reduced very substantially. Some of these numbers used to be 10 and 15 percent Canadian owned, so we have gone a long way since then.

Senator Lefebvre: That's right. I had a hard time accepting and even understanding the problems you had at the beginning, that Canadians would object to Canadians getting control of probably what is the most important industry in the country, to make the decisions for security of supply only.

Mr. Hopper: Senator, I don't think that was the case. I don't think Canadians were opposed to Canadians getting control. The opposition to Petro-Canada came about because it was sponsored by a government that was not very popular and by a prime minister that wasn't very popular and it was another example of state socialism, as it was called in Western Canada, and it was considered to be unfair that some guy from Eastern Canada could come in here with government money and get into the business whereas these guys had to work and sweat to get there. There was that feeling and I can understand that.

Senator Lefebvre: And then you put up a building that was red.

Mr. Hopper: Well, it is not quite red.

The Chairman: It is a good point for me to interject. I would like to go to Senator Kenny.

Senator Lefebvre: I have just one short question.

The Chairman: Sure.

Senator Lefebvre: Mr. Hopper can't answer it now but I am sure he will send the information along. It is on the ownership of the downstream. You own some service stations outright. Some you own and you have employees paid X dollars a week

[Traduction]

le seul, qui produit du pétrole et du gaz et qui laisse la propriété de ces ressources entre les mains d'étrangers. À votre connaissance, est-ce que j'ai raison?

M. Hopper: Je crois que dans l'ensemble, c'est vrai, mais qu'il y a quelques exceptions notables, par exemple, le Royaume-Uni et la Norvège deux pays qui permettent encore une certaine participation dans le domaine des ressources. Les sociétés britanniques contrôlent encore une part importante des ressources de la mer du Nord. D'autres pays ont passé des ententes qui équivalent à des droits de propriété sur le pétrole. Lorsqu'on signe une entente de production en collaboration à un endroit donné, et que l'entente stipule: «Si je trouve du pétrole, telle partie du pétrole me revient et telle autre partie vous revient».

Le sénateur Lefebvre: Bien sûr.

M. Hopper: Si le pays est dirigé par un bon gouvernement stable, il vous importe peu de savoir si vous avez vraiment des droits d'exploitation sur le pétrole, du moins tant que vous retirez ce que vous considérez comme votre dû. Mais de façon générale, vous avez raison. Le Canada a toujours agi de la sorte, et il le fait encore, bien que dans une mesure beaucoup moins grande. À l'époque, la participation canadienne était dans les 10 à 15 p. 100; nous avons fait beaucoup de chemin depuis lors.

Le sénateur Lefebvre: C'est vrai. J'ai eu du mal à admettre, et même à comprendre, les difficultés que vous avez éprouvées au début, que des Canadiens aient pu s'opposer à ce que des Canadiens acquièrent le contrôle de l'industrie qui est probablement la plus importante du pays dans le seul but d'assurer la sécurité d'approvisionnement.

M. Hopper: Monsieur le sénateur, je ne crois pas qu'il en soit ainsi. Je ne pense pas que des Canadiens se soient opposés à ce que des Canadiens prennent le contrôle de l'industrie. L'opposition à Petro-Canada venait du fait que le projet était proposé par un gouvernement qui n'était pas tellement populaire et par un premier ministre qui n'était pas non plus tellement populaire, que c'était là un autre exemple de socialisme d'État, comme on l'appelait dans l'Ouest du Canada, et qu'on trouvait injuste qu'un gars de l'Est s'amène là-bas avec l'argent du gouvernement, se lance dans le milieu et se retrouve au même point que les gars de l'endroit qui, eux, avaient dû travailler d'arache-pied pour arriver aux mêmes résultats. C'était comme ça que les gens se sentaient, et je peux le comprendre.

Le sénateur Lefebvre: Alors vous avez construit un immeuble rouge.

M. Hopper: Bien, pas vraiment rouge.

Le président: Il est temps que je vous interrompe. J'aimerais donner la parole au sénateur Kenny.

Le sénateur Lefebvre: J'ai encore une petite question.

Le président: Allez-y.

Le sénateur Lefebvre: M. Hopper ne pourra répondre immédiatement, mais je suis certain qu'il nous fera parvenir les renseignements plus tard. Ma question porte sur la participation dans les activités en aval. Votre société possède un certain

[Text]

to operate the stations. You have others that you lease to people and they pay you a rent. There are others that are privately owned by individuals but you have a heavy mortgage and therefore you control them in another way.

When you send in the list in reply to Senator Barootes' question, could you tell us how many service stations you have, how many in each province, what percentage of the market you have in each one of those provinces and what type of outlets they are?

Mr. Hopper: Yes, I can do that.

Senator Lefebvre: Thank you very much.

Mr. Hopper: How many are leased, how many we own, how many we operate and how many are just independent and we simply supply fuel.

Senator Lefebvre: Exactly. Thank you.

The Chairman: Senator Kenny.

Senator Kenny: Thank you, Mr. Chairman. Mr. Hopper, I am trying to understand just how the mandate of Petro-Canada has evolved since 1984. If I followed your statement earlier, there is no longer a need for Petro-Canada to serve in a role assuring security of supply with respect to imported oil, there is no longer a need for Petro-Canada to be a window on the industry, there is no longer a need for Petro-Canada to accelerate the timing of high-risk exploration and development, and there is no longer a need on the part of government to know the extent or cost of Canadian oil and gas reserves. If these parts of your mandate no longer exist, how is your mandate different from any other oil company at this point?

Mr. Hopper: Before I answer that let me say I did not say that there is no longer a need for the government to know the costs of developing and finding reserves. My statement was that they know and that they have the people on board and their staff to find out.

Senator Kenny: I meant Petro-Canada.

Mr. Hopper: Okay. Well, the short answer to that is that we are not now behaving very differently from many of our competitors. However, I must qualify that by saying that because of the past and because of our continuing interest in being Canada's national company, there is no doubt that we are more sensitive to the public in Canada and to our responsibilities as a corporation and as a unique oil company in Canada. You don't change the mentality of thousands of people working for the company who take pride in trying to do a better job.

When we speak of the environment, we made up our minds two years ago that we were going to be the first out of leaded gasoline and we strove to achieve that. We didn't have to do

[Traduction]

nombre de stations-service en propre. Dans certains cas, elle est propriétaire et paye des employés un certain montant par semaine pour exploiter les stations. Dans d'autres cas, elle loue ses stations, et les locataires lui paient un loyer, et il y a aussi des stations qui ont été achetées par des particuliers et sur lesquelles la société détient une hypothèque considérable, de sorte qu'elle contrôle ces stations d'une autre façon.

Lorsque vous enverrez la liste demandée dans la question du sénateur Barootes, pourriez-vous indiquer aussi le nombre de stations-service que possède la société, le nombre de stations dans chaque province, la part de marché que Petro-Canada occupe dans chacune de ces provinces et les types d'établissements dont il s'agit?

M. Hopper: Bien sûr.

Le sénateur Lefebvre: Merci beaucoup.

M. Hopper: Le nombre de stations qui sont louées, le nombre de stations dont la société est propriétaire, le nombre qu'elle exploite et le nombre de stations qui sont indépendantes et auxquelles Petro-Canada fournit du carburant.

Le sénateur Lefebvre: C'est cela exactement. Merci.

Le président: Monsieur le sénateur Kenny.

Le sénateur Kenny: Merci monsieur le président. Monsieur Hopper, j'essaie de comprendre la façon dont le mandat de Petro-Canada a évolué depuis 1984. Si je me fie à l'exposé que vous nous avez fait, Petro-Canada n'a plus à assurer la sécurité d'approvisionnement par rapport au pétrole importé, elle n'a plus à être une fenêtre sur l'industrie; elle n'a plus comme rôle d'accélérer le rythme des activités d'exploration et de développement dont le degré de risque est élevé, et le gouvernement n'a plus besoin de connaître l'étendue des réserves canadiennes de pétrole et de gaz ni le coût de leur mise en valeur. Si ces responsabilités ne font plus partie de votre mandat, alors de quelle manière diffère-t-il du mandat des autres compagnies pétrolières?

M. Hopper: Avant de répondre à votre question, je tiens à préciser que je n'ai pas dit que le gouvernement n'a plus besoin de savoir ce que coûtent l'exploitation et l'exploration des réserves. J'ai simplement dit que le gouvernement est au courant et qu'il dispose du personnel nécessaire pour calculer ces coûts.

Le sénateur Kenny: Je voulais parler de Petro-Canada.

M. Hopper: Ah bon. Eh bien dans ce cas, je répondrai brièvement en vous disant que notre comportement n'est pas très différent de celui de la plupart de nos concurrents. Cependant, je tiens à préciser qu'à cause de notre passé et de notre désir de rester une société nationale canadienne, nous sommes certainement plus à l'écoute du public canadien et plus conscients de nos responsabilités comme société d'État et aussi comme société pétrolière unique en son genre au Canada. Vous ne pouvez pas changer la mentalité des milliers de personnes qui travaillent pour la société et qui, sont fières de faire de leur mieux.

Sur la question de l'environnement, il y a deux ans, nous avons décidé que nous serions la première société à ne plus vendre d'essence avec plomb et nous avons travaillé fort pour

[Text]

that. We don't have to get out of lead until the end of next year, but we thought it would be good commercially, to begin with, but beyond that we wanted to be able to say that we have made an effort, probably greater than others, as an initiative to help clean up our environment.

We are doing the same thing in our refineries in Ontario, spending millions and millions of dollars to clean up our water supply, and so forth. We still hope that we can maintain that sense of Canadian identity and Canadian effort that is greater than that of our competitors, but in many of our commercial undertakings we are probably not far different.

Senator Kenny: What I am trying to get to, I guess, is this. You described it as "straddling" a moment ago. What we are looking at is an evolution here. Your company provided the committee with information earlier this week, and part of it says that for various reasons competitor companies have both a larger proportion of their assets earning higher returns and a more conservative financial risk profile.

My question to you would be—and again I think I am using your own words—if your performance in 1988 was disappointing and unsatisfactory, how much do you attribute that to your mandate, and how is it evolving, and how much of it is due to an industry turndown or how much is due to poor management?

Mr. Hopper: It is very difficult to put numbers on but just let me take a guess.

Senator Roblin: Self-incrimination is not required.

Mr. Hopper: There are definitely some management problems. There is no question about that. I think over the years we have become a little fat. I think all companies have, incidentally, and we are no different. We are a little bureaucratic with too many staff groups around. At one time we studied everything. We studied it for ourselves. We studied it for the department. We had experts on everything, and at \$30 a barrel you could afford to do that. We have cut deeply into that bureaucracy. We didn't wake up to it one day but we realized it over a couple of years and said, "We've got to make a major cut now because prices are not going to go back up and costs are still going up and that wedge is getting thinner."

So we are making a major restructuring and laying off an awful lot of people and cutting a lot of other costs. I would say that our results in 1988 maybe reflected 30 percent of lack of good management. Clearly our interest payments, because of our debt, reflects another maybe half of the remaining. Our debt load is higher than that of our competitors by far, which would not be a problem if we were continuing to be an instrument of government policy and on the government payroll.

[Traduction]

atteindre notre but. Nous n'avions pas besoin de le faire. Ce n'est pas avant la fin de l'année prochaine que l'essence avec plomb devra disparaître du marché, mais nous avons estimé que ce serait une bonne tactique commerciale et nous voulions en outre pouvoir dire que nous avions fait notre part, et probablement plus que les autres sociétés, pour nettoyer l'environnement.

Nous sommes en train de faire la même chose dans nos raffineries en Ontario et nous dépensons des millions et des millions de dollars pour nettoyer nos réserves d'eau et faire bien d'autres choses encore. Nous espérons toujours pouvoir maintenir un sentiment de fierté nationale et d'accomplissement plus fort que chez nos concurrents, mais dans la plupart de nos activités commerciales, nous ne sommes probablement pas très différents d'eux.

Le sénateur Kenny: Voilà ce que je voudrais savoir. Tout à l'heure, vous avez dit que «vous vous sentez à cheval sur la clôture». Mais en fait, c'est une évolution. Au début de la semaine, votre société a fourni de la documentation au comité dans laquelle il est dit que pour diverses raisons, vos concurrents tirent des profits plus importants d'une plus grande partie de leur actif et également, qu'ils ont un profil des risques financiers plus prudent.

Ce que je cherche à savoir c'est, si vos résultats pour 1988 ont été décevants et insatisfaisants, dans quelle mesure vous attribuez cette situation à votre mandat, à son évolution, à un ralentissement dans l'industrie ou encore à une mauvaise gestion?

M. Hopper: C'est difficile de donner des chiffres mais je peux essayer de deviner.

Le sénateur Roblin: On ne vous demande pas de vous avancer trop.

M. Hopper: Nous avons en effet des problèmes de gestion. Cela ne fait aucun doute. Au fil des ans, nous avons accumulé des réserves, comme toutes les autres sociétés je crois. Petro-Canada n'est pas différente des autres. Notre administration est peut-être un peu lourde et notre personnel un peu trop nombreux. A une époque, nous avons passé toutes ces questions en revue. Nous avons fait des études pour notre propre compte et pour le Ministère aussi. Nous avions des experts dans tous les domaines. Mais le baril valait 30 \$ et nous pouvions nous permettre de le faire. Depuis, nous avons réduit considérablement notre personnel administratif. La décision ne s'est pas faite en un jour. Il nous a fallu environ deux ans pour réaliser ce qui se passait et nous avons alors décidé de faire des compressions importantes parce que nous savions que les prix n'allaient pas remonter, mais que les coûts allaient continuer à grimper et que la marge de manœuvre allait s'amenuiser.

Aujourd'hui, nous sommes en pleine restructuration, nous licencions un grand nombre de gens et réduisons bien d'autres coûts. Je dirais que les résultats de 1988 sont dus, pour 30 p. 100, à des carences de gestion. Les versements d'intérêts que nous faisons à cause de notre dette représentent probablement la moitié de ce qui reste. Notre dette est de loin supérieure à celle de nos concurrents, ce qui ne serait pas inquiétant si nous étions sûrs d'être toujours un instrument de la politique gou-

[Text]

Senator Barootes: And funded for it.

Mr. Hopper: And funded for it. Our debt is government guaranteed but we still have to pay interest on it. So our capital structure hurt us. The other part was a downturn in the industry. It hurt everybody, and everybody around this town is doing what we are doing. You don't hear as much about them. I have a friend in Vancouver and he asks, "Why do all these people keep writing me three or four letters each year about Petro-Canada service stations?" Well, they write to him because they think he can do something about it. When they are unhappy with one of my competitors they don't write to their MP because he doesn't own it. So I collect a lot of press just because we are Petro-Canada. If we decide to lay off people we get a lot of press, but Mobil and Shell and a bunch of other companies are also doing it. They are also feeling the pinch. We are probably just a little more newsworthy, I suppose.

Senator Kenny: Dealing with your evolving mandate or evolving role, and your statement to us on page 15, you say in the third paragraph: "Thus, it seems to be that new equity capital will be essential if we are to participate successfully in the development of Hibernia, Terra Nova and OSLO".

If your return on equity is not up to industry standards and if you have no special mandate from the government, why would you expect new equity capital? Why would the private sector do it and why would the public sector do it?

Mr. Hopper: Well, if the government told me, "We wish you to maintain the Canadian ownership in Hibernia and Terra Nova (where we have over 40 percent) and OSLO, and rather than sell it off to a foreign company we want you to retain it and put development money into that group" then I would say to them, "If you wish that, give me some help with my capital structure. I have got too much debt. I need some equity to balance this off." I am prepared to live with some debt/equity ratios that our competitors aren't, but I don't want to stretch it too far.

Now, if they won't give me the money and if they want to face the privatization, I think this company is readily saleable. I can't tell you what it will sell for but I know if you broke the company up into pieces you would get more than what the government put into it. How much you could sell it for as a going concern I don't know but clearly you couldn't sell it all. You might go at 10 percent or 20 percent as a first tranche. Hopefully that money would go to me and not the Minister of Finance, although I know he would like it. But at the right price, I think the public would readily invest in shares in Petro-Canada.

[Traduction]

vernementale et de rester sur la feuille de paye du gouvernement.

Le sénateur Barootes: Et de continuer à recevoir des fonds de l'État.

M. Hopper: C'est bien cela. Notre dette est garantie par le gouvernement mais nous devons tout de même payer des intérêts. Et notre structure du capital en souffre. Il y a eu aussi un ralentissement dans l'industrie. Ce ralentissement a nui à tout le monde et toutes les sociétés dans cette ville font la même chose que nous. Mais on entend moins parler d'elles. A Vancouver, j'ai un ami qui me demande: «Pourquoi tous ces gens continuent-ils à m'écrire trois ou quatre lettres par an au sujet des stations-service de Petro-Canada?» C'est simple, ils lui écrivent parce qu'ils pensent qu'un député peut y faire quelque chose. Lorsqu'ils ne sont pas satisfaits des services de l'un de mes concurrents, ils n'écrivent pas à leur député parce qu'ils savent bien qu'il n'est pas le propriétaire de la société concurrente. Si l'on parle beaucoup de nous dans les médias, c'est tout simplement parce que nous sommes Petro-Canada. Si nous décidons de licencier du personnel, les médias regardent tout de suite de notre côté, pourtant, Mobil, Shell et d'autres sociétés le font aussi. Elles aussi sont touchées par le ralentissement. Je suppose que nous sommes plus intéressants pour les médias.

Le sénateur Kenny: Au sujet de l'évolution de votre mandat ou de votre rôle et de votre prise de décision à la page 15, vous avez dit au troisième paragraphe: «Il semble donc que l'apport de nouveaux capitaux soit essentiel à notre participation au projet de mise en valeur d'Hibernia, de Terra Nova et OSLO.»

Si vos gains sur le capital ne sont pas les mêmes que dans l'industrie et si le gouvernement ne vous confie pas un mandat spécial, pourquoi devriez-vous recevoir des capitaux frais? Pourquoi le secteur privé le ferait-il et pourquoi le secteur public le ferait-il?

M. Hopper: Eh bien! Si le gouvernement me disait «Nous voulons que le Canada conserve sa part dans l'exploitation d'Hibernia et de Terra Nova (qui représente plus de 40 p. 100) et d'Oslo, et plutôt que de vendre à une société étrangère nous préférierions demeurer actif dans ce groupe et y investir des capitaux» je répondrai alors: «Si c'est ce que vous désirez, aidez-moi à renforcer ma structure du capital. Ma dette est trop lourde. J'ai besoin de capitaux pour assainir ma position.» Contrairement à mes compétiteurs, je suis prêt à vivre avec un certain ratio d'endettement, mais je ne peux pas aller trop loin.

D'un autre côté, si le gouvernement ne veut pas me donner de capitaux supplémentaires et s'il veut privatiser la société, je pense qu'on peut la vendre facilement. Je ne peux pas vous dire quel prix on obtiendra, mais je suis certain que si on fractionnait la société, on pourrait en obtenir plus que les sommes investies par le gouvernement. Je ne sais pas combien vous pouvez obtenir pour la société telle qu'elle est, mais il est certain que vous ne pouvez pas la vendre d'un coup. Dans un premier temps, vous pouvez commencer par vendre 10 ou 20 p. 100 de son actif. J'espère que cet argent me reviendrait et non au ministre des Finances qui, bien sûr, serait très intéressé. A un prix raisonnable, je pense que les Canadiens achèteront volontiers des actions de Petro-Canada.

[Text]

All I am really saying is that I am not here making a pitch for privatization. I am saying that I am going to need equity in the next five years, unless you want me to run the risk, which I don't think my board will accept, of running up the debt to a dangerous level.

Senator Kenny: Mr. Chairman, I would like to come back to this if there is to be a second round but if there is no second round —

The Chairman: There won't be.

Senator Kenny: — then I would like to move to existing control mechanisms for Petro-Canada. Somebody sent us along this document, "Petro-Canada: Its Role, Control and Operations", by the Economic Council of Canada. Are you familiar with the document?

Mr. Hopper: Yes. I haven't read it but I know it was written by somebody for the council.

Senator Kenny: They talk about five existing control mechanisms for Petro-Canada. Are you controlled in five different ways? Do you feel that there are five?

Mr. Hopper: Oh, I think there are probably twenty-five.

Senator Kenny: Twenty-five?

Mr. Hopper: I feel controlled by twenty-five.

Senator Kenny: Would you like to talk about the most significant ones. How are you controlled principally? The first one they list here is by Governor in Council review of your annual capital and operating budgets.

Mr. Hopper: Right.

Senator Kenny: Is that the principal way you are controlled?

Mr. Hopper: Principally. We produce a budget every year and a five-year plan, and these folks take a good look at it and say yes, no, yes, no. A lot of bureaucrats sit down and go over the numbers and ask us what we are doing, and so on.

Senator Kenny: The second way they have listed here is external audits and financial statements desired by Treasury Board that go to the Minister of Energy, Mines and Resources.

Mr. Hopper: Yes. There is a special audit that doesn't impact on our competitors. Every five years we have to do what is known as a comprehensive audit, and we have just completed that, by the way. Our auditor has just completed it. I think it cost us close to \$1 million. It audits procedures and processes, effectiveness, efficiency, and so forth, throughout the company.

Senator Kenny: Is it a pretty good constraint? Do you feel that your shareholders have a better grip on what is going on

[Traduction]

Je ne suis pas en train d'essayer de vous convaincre de privatiser Petro-Canada. Tout ce que je dis, c'est que je vais avoir besoin de nouveaux capitaux dans les cinq prochaines années, à moins que vous ne vouliez que j'augmente la dette de façon dangereuse, ce que mon conseil d'administration ne me permettra probablement pas de faire.

Le sénateur Kenny: Monsieur le président, j'aimerais revenir sur ce point s'il y a une seconde période de questions, mais s'il n'y en a pas...

Le président: Il n'y en aura pas.

Le sénateur Kenny: ... alors j'aimerais passer aux mécanismes de contrôle des activités de Petro-Canada. Quelqu'un nous a envoyé un document qui s'intitule «*Petro-Canada: Its role, control and operations*», a rédigé par le Conseil économique du Canada. Connaissez-vous ce document?

M. Hopper: Oui. Je ne l'ai pas lu mais je sais que quelqu'un l'a rédigé pour le Conseil.

Le sénateur Kenny: Il y est question de cinq mécanismes de contrôle des activités de Petro-Canada. Vos activités sont-elles contrôlées de cinq manières différentes? A votre avis, est-ce qu'il y en a bien cinq?

M. Hopper: Mon impression, c'est qu'il y en a probablement vingt-cinq.

Le sénateur Kenny: Vingt-cinq?

M. Hopper: Je me sens surveillé de vingt-cinq manières différentes.

Le sénateur Kenny: Pourriez-vous nous parler des plus importants. Quel est le principal moyen de contrôle? Le premier dont on parle dans ce document, c'est l'examen, par le Gouverneur en Conseil, de votre budget des immobilisations et de votre budget de fonctionnement annuels.

M. Hopper: C'est exact.

Le sénateur Kenny: Est-ce le principal moyen de contrôle exercé sur vos activités?

M. Hopper: C'est le principal. Chaque année, nous préparons un budget et un plan quinquennal. Les gens du Gouverneur en Conseil l'examinent attentivement, disent d'abord oui puis changent d'avis et ça continue comme ça. Des tas de fonctionnaires étudient les chiffres, nous demandent ce que nous faisons et ainsi de suite.

Le sénateur Kenny: Le deuxième mécanisme de contrôle indiqué dans le document comprend les vérifications externes et les états financiers demandés par le Conseil du Trésor et qui sont communiqués au ministre d'Énergie, Mines et Ressources.

M. Hopper: Oui. Il se fait une vérification spéciale sans conséquence pour nos compétiteurs. Tous les cinq ans, nous devons procéder à une vérification intégrée, ce qui vient juste d'être fait d'ailleurs. Notre vérificateur vient de la terminer. Je crois que ça nous a coûté près d'un million de dollars. On vérifie les procédures, les procédés, l'efficacité, etc. à l'échelle de la société.

Le sénateur Kenny: Est-ce que c'est un bon moyen de contrôle? À votre avis, est-ce que les actionnaires ont plus de prise

[Text]

because of that sort of audit than, say, your experience with private-sector companies.

Mr. Hopper: Most private-sector companies tend, particularly under these conditions in the oil business today, to take a pretty hard look at their organization and if they don't bring a comprehensive audit from time to time they bring a management consultant in and say, "Look, our market share is stabilized. We look like well-off people but where can we cut some costs and how can we improve this operation?"

It is often useful to get someone from the outside who takes a different look at it. The comprehensive audit works a bit that way but not as much as a management consultant. They are more related to procedures. They really want to know: Are we spending government funds in an effective, efficient way and not winding up like what the Auditor General said about the CBC, that it was a mess, that they didn't know where the money was going to or coming from or whatever? Are we managing our business properly? They are not so much second-guessing our decisions to invest but in the process of management are we doing it right?

Senator Kenny: Except Petrofina.

Mr. Hopper: Well, I disagree. I don't know what "they" said about Petrofina. We had Ernst & Whinney, a totally independent auditor appointed by the Prime Minister, and they came out and said that for the time it was a fair price.

Senator Kenny: The third method they have listed is that the Governor in Council or the Cabinet may issue written instructions to Petro-Canada concerning specific policy directives. Is this a regular feature?

Mr. Hopper: Well, not very regular but they have issued instructions. They issued instructions for us to take over Syncrude. They issued instructions for us to build a heavy oil upgrader in Montreal. There have been, perhaps, ten or fifteen things over the years.

Senator Kenny: The fourth, and I am assuming these are in order of priority, is your board. Is your board the fourth?

Mr. Hopper: They control the board. I don't appoint the board.

Senator Kenny: I understand that but in terms of your relationship with the board, this report implies that this is the fourth way you are controlled and it is probably the fourth in order of priority. There are three other more effective ways, the shareholder influence —

Mr. Hopper: No, I think the board probably is the most effective way. We have certain spending limits, clearly, but all sorts of major decisions are taken by the board, discussed at the board. The board has been there now for three or four years. They know the company well. There are some oil men on the board. It is an important part of decision-making in the company.

[Traduction]

sur ce qui se passe à cause de ce genre de vérification qu'ils n'en auraient s'ils étaient actionnaires d'une société privée.

M. Hopper: La plupart des sociétés du secteur privé, à cause principalement des conditions qui régissent le secteur pétrolier de nos jours, suivent de près leur organisation et si elles ne procèdent pas régulièrement à une vérification intégrée, elles engagent alors un conseiller en gestion et lui disent: «Notre part du marché s'est stabilisée. Nous donnons l'impression d'être en bonne santé mais nous voudrions savoir dans quels secteurs nous pouvons diminuer les coûts et de quelle manière nous pouvons améliorer notre fonctionnement»

C'est souvent utile d'avoir quelqu'un de l'extérieur qui examine la situation avec un œil neuf. C'est un peu ce que fait une vérification intégrée, mais pas autant qu'un expert en gestion. Ils sont plus concernés par les procédures. Ils cherchent à savoir si nous dépensons les fonds du gouvernement d'une manière efficace, et non comme l'aurait fait Radio-Canada qui, selon le vérificateur général ne savait même pas d'où venait et où allait l'argent? Les vérificateurs veulent savoir si nous gérons nos affaires correctement. Ils ne cherchent pas tellement à savoir si nous faisons de sages investissements, mais plutôt si nos méthodes de gestion sont saines.

Le sénateur Kenny: Sauf dans le cas de Petrofina.

M. Hopper: Je ne suis pas d'accord. Je ne sais pas ce qu'ils ont dit au sujet de Petrofina. Ils avaient engagé des vérificateurs totalement indépendants, la société Ernst & Whinney nommée par le Premier ministre, qui ont conclu que dans le moment, leur prix était raisonnable.

Le sénateur Kenny: Le troisième mécanisme de contrôle énuméré comprend des instructions écrites que le Gouverneur en Conseil ou le Cabinet peuvent donner à Petro-Canada pour imposer des lignes de conduite particulières. Est-ce qu'il s'agit d'une méthode couramment employée?

M. Hopper: En fait, pas régulièrement, mais nous en avons reçues quelques-unes. Ils nous ont donné l'instruction de prendre le contrôle de Syncrude. Nous avons également dû construire une usine de valorisation du pétrole lourd à Montréal. Jusqu'à ce jour, nous avons dû recevoir une dizaine ou une quinzaine de ces instructions.

Le sénateur Kenny: Le quatrième mécanisme de contrôle, je suppose qu'ils sont énumérés par ordre d'importance, c'est votre conseil d'administration. Est-ce bien le quatrième?

M. Hopper: Ce sont eux qui contrôlent le conseil d'administration. Ce n'est pas moi qui nomme les membres.

Le sénateur Kenny: Je le sais. Ce que je veux dire c'est que le rapport laisse croire que le conseil d'administration est le quatrième mécanisme de contrôle et je présume que c'est en effet le quatrième par ordre d'importance. Il existe trois autres mécanismes plus efficaces, l'influence des actionnaires...

M. Hopper: Non, à mon avis le conseil d'administration est probablement le mécanisme le plus efficace. Bien sûr, nous avons des limites dans les dépenses que nous pouvons faire, mais le conseil étudie toutes sortes de questions et prend des décisions importantes. Il y a maintenant trois ou quatre ans que le conseil est en place. Ses membres connaissent très bien la société. Des représentants du secteur pétrolier font partie du

[Text]

Senator Kenny: The last method that they list here is the House of Commons Standing Committee of Energy, Mines and Resources. Do you folks feel that that is a useful way to be controlled, that that is a method of control?

Mr. Hopper: Well, we put the same energy into being prepared for that committee as we do to this committee. They haven't called us lately. I feel lonely. They haven't called me for a year or two, I think.

Senator Barootes: They are afraid of you.

Mr. Hopper: Committees serve one useful purpose apart from the purpose you serve. They help us to get our act together. We have got a lot of things put together here for this committee that I had to run over in my own mind, and I had to rethink some of the things we have been saying. That is a useful exercise from our point of view, regardless of what it does from your vantage point.

Senator Kenny: I can't help but wonder, Mr. Hopper, if Petro-Canada were privatized and if the rules were as for other Crown corporations that if they are privatized there will be no large individual shareholder, that there will be a large spread of Canadian shareholders across the board, would anybody control you at all then? Would you really have a board of directors that you would be responsible to or would you have a gang of people you would appoint? Would you really just run the company all by yourself. When I say "you" I am talking about whoever is the head of the company.

Mr. Hopper: Senator Kenny, I think that is the major complaint and argument about that part of the privatization of Air Canada and others that limits the amount of shares owned by any individual. I oppose that. I don't think that is wise. Eventually, if you do that, you basically do tend to give the company to the management.

Senator Kenny: You also will never be able to value the company either, will you?

Mr. Hopper: Well, no —

Senator Kenny: The stock will value the company; the market will value it.

The Chairman: We are at the end of our time here.

Senator Kenny: If control is never in play, then how do you value the company?

Mr. Hopper: The market will value the stock. If the stock is miserably low, even any board member is going to say, "I don't want to be associated with this dog". However bad it is, you are going to make some changes. I believe that that particular aspect of the privatization legislation that is coming forth ought to be grandfathered. You can still keep Canadian ownership laws if you like but you should allow control blocks to build over a period of time. I think that would be healthier.

[Traduction]

conseil d'administration. Le conseil joue un rôle important dans le processus de décision de la société.

Le sénateur Kenny: Le dernier mécanisme de contrôle qui est énuméré, c'est le Comité permanent de la Chambre des députés d'Énergie, Mines et Ressources. À votre avis, est-ce que ce Comité est utile et est-ce que c'est un bon moyen de contrôle?

M. Hopper: Nous nous préparons aussi sérieusement pour nous présenter devant ce Comité que devant le vôtre. En fait, on ne nous a pas demandé de nous présenter. Je me sens laissé de côté. Ça fait un an ou deux qu'ils ne nous ont pas appelés, je crois.

Le sénateur Barootes: Vous leur faites peur.

M. Hopper: Les comités jouent un rôle utile autre que celui que vous jouez. Ils nous aident à mettre de l'ordre dans nos affaires. Avant de nous présenter devant ce Comité, nous avons dû préparer beaucoup de choses auxquelles j'ai dû réfléchir. J'ai dû réfléchir aussi à certaines des choses que nous avons dites. Pour nous, c'est donc un exercice utile, indépendamment de ce qu'il vaut à vos yeux.

Le sénateur Kenny: Monsieur Hopper, je ne peux pas m'empêcher de me demander, dans le cas où Petro-Canada serait privatisé et si les règles appliquées étaient les mêmes que pour les autres sociétés d'État, s'il y aurait quelqu'un pour vous contrôler puisque il n'y aurait pas un actionnaire principal mais un grand nombre de petits actionnaires canadiens? Relèveriez-vous alors d'un conseil d'administration ou serait-ce à vous de le nommer? Est-ce que vous dirigeriez la société tout seul? Quand je dis «vous», j'entends celui qui serait le directeur.

M. Hopper: Sénateur Kenny, à mon avis, c'est justement ce point dans la privatisation d'Air Canada et d'autres sociétés qui fait le plus de mécontents, je veux dire les limites imposées quant au nombre d'actions que peut détenir une personne. Moi, je suis contre. Je ne pense pas que ce soit une bonne chose. Car la société appartiendrait alors à la Direction.

Le sénateur Kenny: Vous ne seriez donc pas en mesure d'attribuer une valeur à la société, n'est-ce pas?

M. Hopper: Non, en effet . . .

Le sénateur Kenny: La valeur de la société dépendra du prix de l'action, lequel sera établi par le marché.

Le président: Le temps alloué est écoulé.

Le sénateur Kenny: S'il n'y a pas de moyen de contrôle, comment peut-on alors savoir la valeur de la compagnie?

M. Hopper: C'est le marché qui fixera le prix de l'action. Si le prix est extrêmement bas, aucun membre du conseil ne voudra être associé à une société qui ne marche pas. Aussi mauvaise que soit la situation, vous allez procéder à des changements. À mon avis, cet aspect particulier de la Loi sur la privatisation à venir ne devrait pas avoir d'effet rétroactif. Si vous voulez, vous pouvez conserver les lois sur la participation et le contrôle canadiens, mais vous devriez laisser s'écouler suffisamment de temps pour que des blocs de contrôle puissent se constituer. Je crois que ce serait plus sain.

[Text]

The Chairman: I am going to interject here because our time is up; in fact, we are a minute over. I wonder if I might indulge, though, in one question while you are here —

Senator Lefebvre: Oh, oh.

The Chairman: — and while you are a “window on the industry” to perhaps be our window on the industry. Canada is blessed with surplus energy of all forms. I don't know what it is today but in 1987 we supplied 73 percent of our own crude, which we refined. It would be less than that now. We have a surplus of gas. However, we have contracted half our 72 Tcf of deliverable reserves, I am told, to the U.S. right now, which is an important market that we want to continue to serve, and we have a lot of applications for additional capacity.

So let's just forget about the other forms of energy and concentrate on oil and gas because that is Petro-Canada's business. We also are aware of the developing situation in the United States that was touched on earlier. What should Canada do? We don't have an energy policy other than to support—this is an opinion that might be argued—some expensive projects. We have entered into an agreement with the United States which imposes a discipline on us that we didn't have to live with before. We could be whimsical and arbitrary before. I read it that we can't any more.

What should we do in terms of targeting a level of self-sufficiency in transportation fuels, say, crude oil, and natural gas, for which we now have plenty of time to design policies to maintain market base systems and still ensure that we have our own supply for our own needs? What do you think we should do?

Mr. Hopper: Let me say that on the demand side there are a number of things that the government has looked at in the past and that can still be looked at, I think with some favour, and one is demand management leading towards conservation and lesser use of transportation fuels, and the more environmentally safe use of them.

You can go from one extreme to the other. If you adopt a totally market-oriented system with no government incentives such as those we saw in Hibernia, you are clearly going to become more independent quicker from dependence on foreign oil than we have been. If, on the other hand, you burden the taxpayer by developing various significant amounts of frontier oil, including the Alberta oil sands, tar sands, that is a substantial tax burden which I think has questionable virtue, when in fact you can buy that oil offshore at a much cheaper price today.

So I guess I would go the Canadian way. In the Canadian way you do a bit of both. Maybe you don't target total self-sufficiency but it is important that you get started on the east coast. It is important that you build the technology and build the experience and some of the infrastructure, so that if you had to escalate that activity you could do something more quickly than if you hadn't even built the first system.

[Traduction]

Le président: Je vous signale que le temps alloué s'est écoulé. Nous l'avons même dépassé d'une minute. Cependant, puisque vous êtes ici, j'aimerais vous poser une question . . .

Le sénateur Lefebvre: Oh, oh!

Le président: . . . et puisque vous servez de «fenêtre ouverte sur l'industrie», vous pourriez peut-être éclairer notre lanterne. Le Canada a la chance d'avoir des ressources énergétiques abondantes. Je ne sais pas quels sont les chiffres aujourd'hui, mais en 1987, nous fournissions 73 p. 100 de notre pétrole brut que nous raffinions nous-mêmes. Aujourd'hui, c'est certainement moins. Nous avons un surplus de gaz naturel. Mais on m'a dit qu'à l'heure actuelle, la moitié des réserves livrables de 72 billions de pieds cubes est vendue aux États-Unis. C'est un marché important que nous voulons continuer à servir, et nous sommes sollicités de toute part pour fournir des quantités supplémentaires.

Mais oublions les autres formes d'énergie et parlons uniquement du pétrole et du gaz naturel puisque ce sont les ressources exploitées par Petro-Canada. Nous savons aussi ce qui se passe en ce moment aux États-Unis, nous avons parlé de la situation un peu plus tôt. Que devrait faire le Canada? Notre politique énergétique consiste seulement à appuyer les projets coûteux, ce qui d'ailleurs n'est pas si sûr. Nous avons signé un accord avec les États-Unis qui nous imposent une discipline dont nous n'avions pas à nous soucier auparavant. À l'époque, on pouvait se permettre d'être fantaisiste et arbitraire, mais plus maintenant il me semble.

Comment faire pour déterminer un niveau d'autosuffisance pour les carburants, le pétrole brut et le gaz naturel, par exemple, quand nous avons le temps d'élaborer des politiques pour protéger les systèmes basés sur la libre concurrence tout en nous assurant que nous pourrions répondre à nos propres besoins. À votre avis, que devrions-nous faire?

M. Hopper: En ce qui concerne la demande, le gouvernement a déjà envisagé un certain nombre de solutions qui, à mon avis, valent la peine d'être étudiées aujourd'hui, notamment une gestion de la demande basée sur la conservation, une diminution de la consommation de carburants et sur des utilisations moins dangereuses pour l'environnement.

On peut aller d'un extrême à l'autre. Si l'on adopte un système totalement axé sur le marché, sans que l'État intervienne comme il l'a fait pour Hibernia, on deviendra très vite plus dépendant du pétrole étranger. Par contre, si nous taxons le contribuable pour mettre en valeur les réserves de pétrole importantes dans les régions inexploitées, y compris les sables bitumineux de l'Alberta, nous lui imposons un lourd fardeau fiscal, difficilement justifiable à mon avis, puisque nous pouvons acheter ce pétrole à l'étranger, à un meilleur prix aujourd'hui.

Pour ma part, je choisirais la solution canadienne qui est une solution mixte. Il n'est peut-être pas nécessaire de viser l'autosuffisance totale, mais il est important de chercher à l'atteindre sur la côte Est. Nous devons développer notre savoir-faire et mettre au point la technologie et un minimum d'infrastructure, de sorte que s'il fallait augmenter rapidement notre production, nous pourrions commencer à le faire bien plus rapide-

[Text]

The Chairman: Let's just go to the east coast for a second, whether it is Terra Nova or Hibernia. We know, although Newfoundlanders don't characterize it this way because I have just heard one go to great lengths to justify another way of characterizing it, we subsidize. We have to subsidize and if we subsidize and dedicate the resources to the U.S. we are countervailable there. In fact, I read in this morning's newspaper where the U.S. gas industry wants to seek a countervail on Canadian gas.

Mr. Hopper: Yes.

The Chairman: The ARTC may be a target like the stumpage tax, and so on. That's their way. Should we have some hard rules about the extent to which we serve our own market with the east coast or should we—and I have heard Mobil say this, at least—be prepared to dedicate most of it into the U.S.?

Mr. Hopper: The majority of Hibernia crude will probably move to the U.S. anyway. It's characteristics, its pourpoint, and so forth, make it more difficult to use in Canada in cold winters. But I doubt that the U.S. will countervail on oil. The U.S. is going to pay for Hibernia oil. They will buy it at the same price that they would pay anybody else for that quality oil. U.S. gas producers are complaining because Canadian gas comes in and supplies part of their market and thus puts downward pressure on the price. Without Canadian exports to the United States the gas shortages in the United States would go up and the price would go up. Now, gas producers feel that way about Canadian gas because we supply the only gas, really, that enters the United States by pipeline. The only other alternative would be L.N.G at much higher prices, so the gas producers feel differently about the Canadian situation than the oil producers do. The oil producers want to help themselves in the United States. They are not worried about Canadian exports of oil because they don't pay any more for Canadian oils than they pay for Saudi Arabian oil or Nigerian oil and they know it is there anyway. So it is really the ease of getting the oil to the United States that would stop the countervail against Canadian-subsidized oil as opposed to natural gas.

I can't think of a more restrictive policy than to have someone say that Hibernia oil must be consumed in Canada. I think that would be foolish. What you try to do in a refining sense is to purchase the quality of oil that suits your refinery complex the best, and whether you export one and import another, in net terms you are on the same basis. So to be more efficient you would allow it to go where it would go to get the highest price.

[Traduction]

ment que si nous n'avions pas encore construit le premier système.

Le président: Brièvement, voyons ce qui se passe sur la côte est, que ce soit à Terra Nova ou à Hibernia. Nous savons que nous subventionnons nos ressources, même si les Terre-Neuviens n'emploient pas ce terme. J'en ai justement entendu un tenter, par tous les moyens, de démontrer qu'il ne s'agit pas de subventions. Nous n'avons pas d'autre choix que de le faire et si nous accordons des subventions aux ressources que nous vendons aux États-Unis, nous exposons à l'imposition de droits compensateurs. D'ailleurs, j'ai lu dans le journal de ce matin que l'industrie gazière américaine cherche à faire imposer un droit compensateur sur le gaz naturel canadien.

M. Hopper: Oui.

Le président: Comme dans le cas des droits de coupe et bien d'autres exemples, il y a de fortes chances que l'Alberta Royalty Tax Credit soulève aussi des protestations des Américains. Devrions-nous adopter une ligne de conduite ferme sur l'approvisionnement de notre propre marché avec les ressources de la côte est ou, comme j'ai entendu Mobil le dire, nous préparer à exporter la majeure partie de ce pétrole vers les États-Unis?

M. Hopper: La plus grosse partie du pétrole brut d'Hibernia sera probablement exportée vers les États-Unis. Ses caractéristiques, son point d'écoulement et d'autres qualités le rendent difficilement utilisable au Canada, à cause de nos hivers. Mais je doute que les Américains imposent un droit compensateur sur ce brut. Ils seront prêts à acheter le pétrole d'Hibernia au même prix qu'ils paieraient pour une qualité comparable provenant d'une autre source. Les producteurs de gaz naturel américains se plaignent parce que le gaz canadien approvisionne une partie de leur marché, ce qui fait baisser les prix. Sans les exportations canadiennes, la pénurie de gaz naturel aux États-Unis serait encore plus grande et les prix augmenteraient. Donc, les producteurs américains se plaignent parce que le gaz naturel canadien est le seul qui arrive aux États-Unis par pipeline. La seule autre solution serait de recourir au gaz naturel liquéfié dont le prix est beaucoup plus élevé. Voilà pourquoi les producteurs de gaz aux États-Unis ne réagissent pas de la même manière que les producteurs de pétrole vis-à-vis des produits canadiens. Les producteurs de pétrole veulent leur part du marché américain. Les exportations de pétrole canadien ne les inquiètent pas parce qu'ils ne paient pas davantage pour ce pétrole que pour celui qui provient de l'Arabie Saoudite ou du Nigeria et ils savent qu'ils peuvent compter sur ces ressources. Contrairement à ce qui se passe pour le gaz naturel, il suffirait de faciliter l'exportation du pétrole vers les États-Unis pour que les Américains ne parlent plus de droits compensateurs sur le pétrole canadien subventionné.

À mon avis, il n'y aurait rien de plus contraignant que d'imposer que le pétrole d'Hibernia soit consommé au Canada. Je crois que ce serait une grave erreur. En ce qui concerne le raffinage, ce qu'il faut essayer de faire, c'est acheter la qualité de pétrole la mieux adaptée aux installations. Peu importe qu'on en exporte une partie et qu'on en importe une autre. En bout de ligne, le résultat est le même. Donc pour être plus efficace, il faut vendre ce pétrole à ceux qui sont prêts à payer le prix le plus élevé.

[Text]

The Chairman: I will call myself to order here because we have gone overtime.

Senator Hastings: When you were talking about the quality of Hibernia crude you spoke about its characteristics. Would you elaborate on that?

Mr. Hopper: Well, the quality of the oil, it's pourpoint, is probably not a quality that we would choose to run in Montreal.

The Chairman: We have gone a little bit overtime. Mr. Hopper, on behalf of the committee I thank you very much for your presentation and for the frank answers that you gave to our questions. We appreciate it very much and it will be very, very useful to us in studying this subject and preparing a report.

We will take a five-minute break and then proceed to hear our next witness.

(Short recess)

Upon resuming:

The Chairman: Honourable senators, I call the meeting back to order. It is a great pleasure to welcome our next witness, our next presenter, in the person of Ian Doig, who has been well-known as a commentator on the oil and gas industry for many, many years. I am going to ask him if he is prepared to give us a general statement and then we will proceed to questions. We had planned to spend an hour with Mr. Doig and I believe we will have an hour, even though we were overtime a little with our last witness.

I am going to turn the floor over to you now, Mr. Doig. For the benefit of senators who are not familiar with your background, I wonder if by way of a preamble you could say a little bit about your background. Then we would appreciate hearing your comments and asking you some questions.

Mr. Ian M. Doig, Editor, Doig's Digest: Thank you most kindly, Mr. Chairman. I don't have a 20-pager like Bill did. I am all on my own so I just don't have the time to put something together. I guess, sort of like on Sunday morning, I should set the record clear so that I feel as though I can come to this table. I voted on October 16 here in Alberta, and this might mean I am no longer worthy to come before your group.

The Chairman: You are more than worthy.

Mr. Doig: Is that right?

The Chairman: Senator Olson will have a comment but we will reserve it for his question time.

Senator Olson: I would like him to explain why he is less worthy now than before October 16.

Mr. Doig: I don't know. Let me just go back to what the chairman said. I am just an oil and gas person who has floated around on the periphery of this industry both inside and outside for thirty years. At one time, in 1969, 1970, 1971, I was a lobbyist for the industry down in Ottawa and I came back and joined the financial community and then worked at trying to

[Traduction]

Le président: Je me rappelle à l'ordre car nous avons dépassé le temps réservé au témoignage de M. Hopper.

Le sénateur Hastings: Lorsque vous avez parlé de la qualité du brut d'Hibernia, vous avez mentionné ses caractéristiques. Pouvez-vous nous en dire davantage à ce sujet?

M. Hopper: Eh bien, la qualité de ce brut, c'est-à-dire son point d'écoulement, le rend probablement inutilisable à Montréal.

Le président: Nous avons dépassé un tout petit peu le temps prévu. Monsieur Hopper, au nom du comité, je vous remercie pour votre présentation et pour la franchise avec laquelle vous avez répondu à nos questions. Nous vous sommes reconnaissants pour votre témoignage qui nous sera très très utile au moment de rédiger notre rapport.

Nous allons faire une pause de cinq minutes et nous entendrons ensuite le prochain témoin.

(Pause)

Poursuite de la séance:

Le président: Honorables sénateurs, la séance est à nouveau ouverte. C'est avec grand plaisir que j'accueille notre prochain témoin, notre prochain présentateur, M. Ian Doig, qui est un commentateur très connu depuis de nombreuses années dans l'industrie du pétrole et du gaz naturel. Je vais commencer par lui demander s'il veut bien nous faire une présentation générale avant que nous passions à la période de questions. Nous avions prévu réserver une heure au témoignage de M. Doig et je crois que nous pourrions le faire, même si nous avons pris un peu plus de temps que prévu pour écouter le témoin précédent.

Je vais vous laisser la parole M. Doig. Au nom des sénateurs qui ne connaissent pas vos antécédents, je vous demanderais de nous dire quelques mots sur vos activités antérieures. Nous aimerions ensuite entendre vos commentaires et vous poser quelques questions.

M. Ian M. Doig, directeur de la publication du Doig's Digest: Merci beaucoup, monsieur le président. Je ne vais pas vous présenter un document de vingt pages comme l'a fait Bill. Je travaille seul et je n'ai tout simplement pas le temps de préparer quelque chose comme ça. Un peu comme un dimanche matin, j'ai besoin de mettre mes idées en ordre pour savoir si je peux vous parler. Le 16 octobre, j'ai voté ici, en Alberta, et je me demande si je suis encore digne de me présenter à votre groupe.

Le président: Tout autant.

M. Doig: Est-ce bien vrai?

Le président: Le sénateur Olson voudrait faire une remarque mais cela devra attendre jusqu'à sa période de questions.

Le sénateur Olson: J'aimerais que M. Doig nous explique pourquoi il s'estime moins digne de venir témoigner qu'il ne l'aurait été avant le 16 octobre.

M. Doig: Je ne sais pas. Permettez-moi de répondre à monsieur le président. Il y a trente ans que je navigue autour de l'industrie du pétrole et du gaz naturel, parfois à l'intérieur, parfois aux alentours. À une époque, en 1969, 1970 et 1971, j'ai fait du lobbying pour l'industrie à Ottawa, puis je suis revenu, j'ai travaillé dans le milieu des finances et ensuite, j'ai

[Text]

get a strategic crude oil storage facility for the United States Government in the ground of Canada.

That came to an end and I went out and did some financial writings, and about six or seven years ago I started up my own newsletter. I have subscribers throughout the world from Moscow to Tokyo, from Helsinki down to Buenos Aires. I just comment on events as I see them.

Senator Hastings: You have appeared before the committee before, have you not?

Mr. Doig: Yes, I have been before your committee. Today's subject-matter, as I see it, is an issue that certainly all on your committee and certainly everyone in this room has views on, some very, very hard views, at times. As those views get mixed with politics and with oil and gas they tend to really harden, but it is certainly not my intention to try to change anyone's views on where they stand.

As I perceive the situation, certainly Petro-Canada has not met its mandates but when you take a look at what has happened over the last fifteen years, and especially over the last five years, you realize that hardly any organization in the oil and gas communities, be it government or the industry itself, has met its own mandate. So I don't chastise Petro-Canada for that at all. I think it is a combination of other factors.

I think perhaps the true test of maturity of Petro-Canada has most probably come in the last couple of years. Bill Hopper was nominated Chairman of the CPA. That did not come without pain and grief, but he was there and he did a magnificent job in his role. I think in the last year we have seen maybe even more maturing, that people now are coming to Petro-Canada to steal good capable people rather than Petro-Canada going out on the street trying to steal good capable people, and Bill has lost some good, good people. He lost David O'Brien at the beginning of the year to Neverco back in Montreal. David and Bill had worked very, very well together. He lost Jack Mackay, probably one of the top gas men in Canada, certainly in Calgary. Jack is now working for UNIGAS. So I think the maturity of Petro-Canada is there. To tear it apart now would mean just more bloody grief than was experienced, I think, when putting it together. Certainly it caused this community and this industry a lot of grief when it came together.

A few years back, like a lot of other people, I did a definitive study, consisting of thirty to forty pages, of what Petro-Canada's mandate was and what they did but unfortunately when I went and looked for that report I couldn't find it. I guess that it got thrown out with all my baseball cards, so I was a double loser.

That is all I have, Mr. Chairman.

The Chairman: Those baseball cards are worth money now.

Mr. Doig: Yes, I know.

The Chairman: Mr. Doig, thank you. If those are your general comments, I will go to questions. Having been chastised a bit by my committee for my long preambles to my own ques-

[Traduction]

essayé d'implanter un entrepôt stratégique de pétrole brut pour le compte du gouvernement des États-Unis au Canada.

Après ça, je me suis retiré et j'ai commencé à écrire des rapports financiers. Il y a six ou sept ans, je me suis mis à publier mon propre bulletin de nouvelles. J'ai des abonnés dans le monde entier, à Moscou, Tokyo, Helsinki, Buenos Aires. Je donne mon propre point de vue sur les événements.

Le sénateur Hastings: Vous avez déjà témoigné devant le comité, n'est-ce pas?

M. Doig: Oui. Le sujet à l'ordre du jour aujourd'hui, d'après moi, est sans aucun doute un sujet sur lequel tous les membres du comité et toutes les personnes ici présentes ont une opinion et, dans certains cas, une opinion très très bien arrêtée. Lorsque la politique s'en mêle, les positions se durcissent, mais je n'ai pas l'intention d'essayer de faire changer qui que ce soit d'avis.

À mon point de vue, il ne fait pas de doute que Petro-Canada n'a pas respecté son mandat, mais lorsqu'on pense à ce qui est arrivé au cours des quinze dernières années, et en particulier pendant les cinq dernières années, on se rend compte qu'il n'y a pratiquement personne dans l'industrie du pétrole et du gaz, aussi bien au gouvernement que dans l'industrie comme telle, qui a pu accomplir son mandat. Alors je ne fais pas de reproches à Petro-Canada pour autant. Je crois qu'il y a un ensemble de facteurs qui ont joué.

Je pense que le véritable test de maturité de Petro-Canada a fort probablement eu lieu au cours des deux dernières années. M. Bill Hopper a été nommé président de l'Association pétrolière du Canada. Cela ne s'est pas fait sans douleur, mais il était là et il a fait de l'excellent travail. Je crois qu'au cours de l'année écoulée, nous avons constaté une plus grande maturité encore quand on a vu des gens venir voler à Petro-Canada du personnel compétent au lieu de voir Petro-Canada se jeter dans la mêlée et essayer de voler des personnes qualifiées et Bill a perdu des gens très très compétents. Il a perdu David O'Brien au début de l'année au profit de Neverco à Montréal. David et Bill formaient une très très belle équipe. Il a perdu Jack Mackay, sans doute l'un des meilleurs de l'industrie gazière au Canada, certainement le meilleur ici à Calgary. Jack travaille maintenant pour UNIGAS. Je crois que la maturité de Petro-Canada vient de là. Démanteler Petro-Canada causerait encore plus d'emmerdements qu'il n'y en a eu au moment de sa création. Il est certain que sa mise sur pied a grandement affecté la collectivité et l'industrie.

Il y a quelques années, comme bien d'autres, j'ai fait une étude exhaustive de trente à quarante pages sur Petro-Canada et son mandat, mais malheureusement quand j'ai voulu consulter cette étude, je n'ai pas pu la trouver. Je suppose qu'on l'a jetée en même temps que ma collection de cartes de joueurs de baseball, alors c'est une double perte.

C'est tout ce que j'ai à dire monsieur le président.

Le président: Ces collections sont monnayables maintenant.

M. Doig: Oui, je le sais.

Le président: Merci monsieur Doig. Si vos commentaires s'arrêtent là, nous passerons aux questions. Étant donné que les membres du comité m'ont reproché les longs préambules à

[Text]

tions, and so on, I will have to digest that and I will go to committee members first and take my round later. I will start with Senator Lefebvre.

Senator Lefebvre: I have just a couple of short questions. When you say, Mr. Doig, that Petro-Canada lost all these important people who were in various strategic positions, what do you mean by saying they were lost. Did they get better offers from other companies, which would be consistent with a natural movement of people who are achievers and who have ambitions? Is it something unique that happened to Petro-Canada or isn't this the natural movement within the industry?

Mr. Doig: It is a natural movement inside the industry of people who, for one reason or another, want to seek more mature goals and major goals for themselves. It always seemed that in the first years, during the seventies and the early part of the eighties, Petro-Canada was going out and stealing people, and I am not saying that in a derogatory sense.

Senator Lefebvre: No, no.

Mr. Doig: They were taking people who fitted certain niches, but now that these people have matured one way or the other and might be at cross-purposes inside Petro-Canada, they have been given better jobs by the private sector outside. They have wanted to seek those goals, and it is an evolution and it is a good evolution.

Senator Lefebvre: As a commentator and student of the industry, what are your impressions about Petro-Canada's mandate? You say that Petro-Canada has not fulfilled its mandate. Mr. Hopper, in his statement and in his questioning, felt that the original mandate has been met and that the company has even gone beyond it in certain segments, but they also have other parts of their mandate. Could you elaborate on your statement that Petro-Canada has not fulfilled its mandate?

Mr. Doig: Well, I think it is more on the other side of the fence as to whether the other players inside the oil and gas arena really have met their mandate. That is what I was trying to get to. I don't think it is strictly just a Petro-Canada situation. Let's take a look, say, in the last six or seven years. When "push came to shove" with the National Energy Program, it wasn't Petro-Canada that was hauled out to be a vehicle of national policy, it was Dome Petroleum. It was Dome that was brought out to be the vehicle for the new Jerusalem. So it was brought forth and it really went asunder. We take a look at what has happened since the spring of 1985 when we came forward with the Western Accord, and the central thesis of the Western Accord was deregulation: let the marketplace work.

In 1983-84 it looked like the government of the day was in its last days and a new government was coming in, and everybody was happy with the Western Accord. You go back to the oracles and the annual reports, quarterly reports, speeches dur-

[Traduction]

mes propres questions, entre autres, je vais les laisser poser d'abord leurs questions pendant que j'avale la pilule et je poserai mes propres questions après. Nous allons commencer par l'honorable sénateur Lefebvre.

Le sénateur Lefebvre: Je n'ai que deux courtes questions à poser. Monsieur Doig, quand vous dites que Petro-Canada a perdu toutes ces personnes compétentes qui occupaient des postes stratégiques, qu'entendez-vous exactement par «perdu»? Ont-ils reçu de meilleures offres de la part d'autres sociétés, ce qui serait une évolution naturelle pour des gens qui visent la réussite et qui ont des ambitions? Est-ce que cela est particulier à Petro-Canada ou bien s'il s'agit d'une tendance normale dans toute l'industrie?

M. Doig: C'est une tendance naturelle dans l'industrie pour des gens qui, pour une raison ou pour une autre, se sentent prêts à relever des défis plus importants. Au cours des premières années, pendant les années 70 et au début des années 80, c'était apparemment toujours Petro-Canada qui allait chercher des gens, mais cette remarque ne se veut pas désobligeante.

Le sénateur Lefebvre: Non, pas du tout.

M. Doig: Elle allait aller chercher des gens qui comblaient certains besoins, mais maintenant que ces personnes ont mûri d'une certaine façon et qu'elles se sentent peut-être mal compris à Petro-Canada, on leur a offert de meilleurs emplois dans le secteur privé. Ils ont voulu relever ces nouveaux défis et cette évolution est positive.

Le sénateur Lefebvre: À titre d'observateur de cette industrie, quelles sont vos impressions au sujet du mandat de Petro-Canada? Vous dites que Petro-Canada n'a pas rempli son mandat. Il ressort des déclarations de M. Hopper, au cours de sa présentation et lorsqu'il répondait aux questions, qu'il a le sentiment que l'entreprise s'est acquittée de son mandat original et qu'elle a même été au-delà de ce mandat dans certains secteurs, mais il y a aussi d'autres aspects de ce mandat. Pourriez-vous donner de plus amples précisions au sujet de votre déclaration voulant que Petro-Canada n'aurait pas rempli son mandat?

M. Doig: Eh bien, je crois qu'il faut plutôt adopter un autre point de vue et se demander si les autres acteurs sur la scène de l'industrie du pétrole et du gaz ont vraiment réalisé leur mandat. C'est là que je voulais en venir. Je ne crois pas que cette situation soit particulière à Petro-Canada. Jetons un coup d'oeil, disons, sur les six ou sept dernières années. Lorsqu'il a fallu faire face à la musique avec le Programme énergétique national, ce n'est pas Petro-Canada qui avait été choisi comme véhicule de la politique nationale, mais bien Dome Petroleum. C'est Dome qui était l'heureux élu. L'idée avait donc été mise de l'avant, mais cela n'a pas fonctionné. Si l'on examine ce qui est arrivé depuis le printemps de 1985 lorsque l'Accord de l'Ouest a été conclu, on constate que cet accord visait essentiellement la déréglementation: laisser agir les forces du marché.

En 1983-84, le gouvernement de l'époque semblait sur le point de laisser la place à un autre gouvernement et tout le monde était satisfait de l'Accord de l'Ouest. Si vous consultez les documents faisant autorité, les rapports annuels, les rap-

[Text]

ing 1985 on the Western Accord, and you find that they all got what they were after. Nine months later, when the price of crude went south very, very quickly, everybody said, "To hell with it".

The junior part of this industry was running off to Edmonton and to Ottawa getting alphabet soup; they were getting all these funny-money schemes given to them. They had sort of broken their promise. Governments themselves had broken their promise. You see what has happened here in Alberta with natural gas deregulation, with the ethane mess that we have got. So even Alberta has not met its mandate with the Western Accord.

Senator Lefebvre: In other words, free enterprisers weren't such free enterprisers when the price went down.

Mr. Doig: What was said in the spring of 1986 was, "We want you to share our pain with us" and certainly the people of Canada who subsidized these people during the next two or three years have the right at some future date to say, "We want to share your gains also".

Senator Lefebvre: But these views you are expressing now are surely not that popular with the people you are in daily contact with.

Mr. Doig: No, it is not a widely held view but it is there. We had a group of producers here who were more adept at raising money and wealth out of Ottawa and Edmonton than they were out of the ground of Western Canada. I mean, geological maps to some of these companies have become a foreign substance.

Senator Lefebvre: They were mining the public treasuries and not necessarily the grounds.

Mr. Doig: That's right.

Senator Lefebvre: One more question, Mr. Chairman. Is there or is there not a role, Mr. Doig, for a national oil company in Canada?

Mr. Doig: That's a political policy question. I don't feel confident in answering that but I don't perceive at this point in time, with the chemistry here in Calgary and in the Western Canadian Basin, that there is a need. I think Petro-Canada can do it on its own. It will not be without some pain but I think that they have the capabilities of doing it. I wasn't here through all of Bill's comments but certainly he has got a hell of a lot on his platter. I just take five projects: his interest in Hibernia, his interest in OSLO, his interest in Terra Nova, Altamont, and the Edmonton octane booster that he talks so highly about. If you add all those together, there is \$4 billion coming at him. Now, all that is not going to be straight cash because some of it is going to be subsidized by the taxpayer—certainly Hibernia, but you take a look at all that and you say, "My goodness, how the hell is he ever going to do that with the cash flow and the earnings that he's got?"

Senator Lefebvre: He needs equity in the next few years.

[Traduction]

ports trimestriels ou les discours prononcés en 1985 au sujet de l'Accord de l'Ouest, vous constaterez que tous ont obtenu ce qu'ils cherchaient. Neuf mois plus tard, quand le prix du brut a baissé tout d'un coup, tout le monde a dit: «Cela suffit!».

Les entreprises moins importantes faisaient la navette à Edmonton et à Ottawa pour essayer de soutirer tout ce qu'elle pouvaient; elles s'en retournaient avec leur monnaie de singe. Elles avaient en quelque sorte rompu le pacte. Les gouvernements ne tenaient pas leurs promesses non plus. Vous voyez ce qui est arrivé ici en Alberta avec la déréglementation du gaz naturel et les problèmes que nous avons eus avec l'éthane. Alors même l'Alberta n'a pas respecté ses engagements en ce qui concerne l'Accord de l'Ouest.

Le sénateur Lefebvre: Autrement dit, la libre entreprise n'était plus aussi libre quand les prix se sont mis à baisser.

M. Doig: Ce que l'on entendait au printemps de 1986 c'est: «Nous voulons que vous partagiez nos problèmes» et la population du Canada, qui a subventionné ces gens pendant les deux ou trois années qui ont suivi, aura le droit par la suite de réclamer sa part des profits.

Le sénateur Lefebvre: Mais les gens que vous côtoyez quotidiennement ne sont certainement pas d'accord avec le point de vue que vous venez d'exprimer.

M. Doig: Non ce n'est pas une opinion très répandue, mais elle existe. Il y avait un groupe de producteurs ici qui était plus enclin à aller chercher de l'argent à Ottawa et à Edmonton qu'à exploiter les gisements de l'Ouest canadien. Je pense que certaines de ces entreprises ne savaient plus à quoi sert une carte géologique.

Le sénateur Lefebvre: Ils essayaient d'exploiter les fonds publics au lieu d'exploiter le sol.

M. Doig: C'est exact.

Le sénateur Lefebvre: Une autre question monsieur le président. Une entreprise nationale de pétrole a-t-elle, oui ou non, un rôle à jouer au Canada?

M. Doig: C'est une question d'ordre politique. Je ne suis pas certain de la réponse, mais je ne sens pas à l'heure actuelle, compte tenu de la conjoncture ici à Calgary et dans le bassin de l'Ouest canadien, qu'il y a un besoin. Je crois que Petro-Canada peut voler de ses propres ailes. Cela ne se fera pas sans douleur, mais je pense qu'ils sont capables. Je n'étais pas présent pendant toute la durée de la présentation de Bill, mais il a certainement beaucoup de choses à dire sur le sujet. Je ne citerai que cinq projets: son intérêt pour Hibernia, OSLO, Terra Nova, Altamont et l'antidétonant d'Edmonton dont il dit beaucoup de bien. Si vous faites le total, vous arriverez à 4 milliards de dollars. Ses capitaux disponibles ne seront pas suffisants et une partie de cette somme viendra du contribuable, pour Hibernia du moins, mais vous examinez tout cela et vous vous dites: «Bonté divine, comment va-t-il arriver à faire tout cela avec les liquidités et les revenus dont il dispose?».

Le sénateur Lefebvre: Il aura besoin de capitaux au cours des prochaines années.

[Text]

Mr. Doig: Certainly with Hibernia and Terra Nova there is an overlap and so that is sort of double accounting at this point in time.

Senator Lefebvre: Thank you. Thank you, Mr. Chairman.

The Chairman: Senator Olson.

Senator Olson: To follow up on this line of questioning, after witnessing the conditions that led to the establishment of Petro-Canada, and in light of your explanation and your views of what they have done since, do you think we need a company in the commercial activity of the oil and gas business to be an instrument of government policy or could we just ask some of the other companies, such as Amoco or Esso or whoever, to take them out that function?

Mr. Doig: Again I really don't feel comfortable in answering this, but I don't see the same hue and cry that was generated, say, in the early 1970s from Donald Macdonald's trip down to Venezuela and the chemistry that flowed forth from that. There seems to be something magic below the surface with regard to energy, and when you wave that flag before the Canadian public you get a reaction. I followed very closely the evolution of Air Canada because I knew that Petro-Canada to some extent was going to get drafted by the takeoff of Air Canada. I really wanted to see what happened with the Air Canada situation to see what Petro-Canada was going to go through.

Bill Hopper touched upon that to some extent this morning, and I see that out of the Air Canada situation about a third of the money went to the company and two thirds went through to the treasury of this country.

Senator Olson: That is the situation there and it has happened before. CDC is another good example of where just a small part of the company was sold off in shares. Then the problem becomes whether or not it can be an instrument of government policy any longer when some people have an investment in it where they expect the bottom line, the profitability of the operation, to be a priority above everything else. Do you think that would happen to Petro-Canada?

For example, earlier today we were told that perhaps the first tranche could be about 15 percent of Petro-Canada, but I guess the mandate changes immediately. I don't see much point in having 15 percent because from then on the commercial management has to be the highest priority in any event, doesn't it?

Mr. Doig: Well, once that first share goes out the whole thesis changes.

Senator Olson: Yes.

Mr. Doig: I have never been 100 percent sure in my own mind, as I take a look at this on the outside, whether this is really a major thrust of Petro-Canada's or really a major thrust of the financial community that is putting this on the table. Let me go a little further into that. We take a look at the TSC members who had first-half 1988 losses of \$1.2 million. We have them this year having continual losses. We take a look at what happened with what really became the illegiti-

[Traduction]

M. Doig: Il y a certainement un chevauchement avec Hibernia et Terra Nova et il faudra donc en quelque sorte les traiter séparément.

Le sénateur Lefebvre: Merci. Merci monsieur le président.

Le président: Sénateur Olson.

Le sénateur Olson: Dans le même ordre d'idée, après avoir été témoin de la situation qui a mené à l'établissement de Petro-Canada et à la lumière de vos explications et de votre point de vue sur ce qu'ils ont réalisé jusqu'à ce jour, pensez-vous que nous avons besoin d'une entreprise faisant le commerce du pétrole et du gaz qui est l'instrument de la politique gouvernementale ou ne pourrions-nous pas simplement demander à d'autres sociétés, par exemple Amoco, Esso ou n'importe laquelle autre, de véhiculer cette politique?

M. Doig: Encore une fois, je ne me sens pas très à l'aise pour répondre à cette question, mais je ne pense pas que cela créerait autant de remous qu'au début des années 70, par exemple, quand Donald Macdonald s'est rendu au Vénézuéla. Sa visite avait causé bien des remous. Il semble y avoir quelque chose de magique, au fond, en ce qui concerne l'énergie et lorsque vous soulevez le sujet, le public canadien réagit. J'ai suivi de très près l'évolution de l'affaire Air Canada parce que je savais que Petro-Canada serait jusqu'à un certain point entraîné par le décollage de Air Canada et je voulais voir ce qui se passerait avec Air Canada pour avoir une idée de ce qui attendait Petro-Canada.

Bill Hopper en a parlé un peu ce matin et je constate que dans le cas de Air Canada, environ le tiers de l'argent est allé à l'entreprise et les deux tiers au Trésor.

Le sénateur Olson: C'est ce qui s'est passé et cela était déjà arrivé. CDC est un autre bon exemple d'entreprise dont une petite partie seulement a été vendue sur le marché des actions. Le problème qui se pose alors est de savoir si l'entreprise peut toujours continuer à être un instrument de la politique gouvernementale après coup, parce que des gens ont investi dans l'entreprise et ils s'attendent à ce que la rentabilité devienne une priorité. Pensez-vous que cela arriverait à Petro-Canada?

On nous a dit plus tôt que la première tranche serait peut-être d'environ 15 p. 100 de Petro-Canada, par exemple, mais je suppose que le mandat changerait immédiatement. Je ne vois pas l'avantage de ce 15 p. 100 si, à partir de ce moment, l'exploitation commerciale de l'entreprise devient la principale priorité de toute façon, n'est-ce pas?

M. Doig: Eh bien, après cette première émission, la situation ne serait plus du tout la même.

Le sénateur Olson: Oui.

M. Doig: Je n'ai jamais pu être entièrement sûr, quand je regarde la chose froidement, s'il s'agit d'une initiative de Petro-Canada ou bien d'une initiative des milieux financiers. Laissez-moi vous expliquer. Prenez l'exemple des membres de TSC, qui ont enregistré des pertes de 1,2 million de dollars pendant la première moitié de 1988. Ils continuent à essuyer des pertes cette année. Regardez ce qui est arrivé à l'entreprise qui est devenue l'enfant illégitime du Programme énergétique

[Text]

mate child of the National Energy Program, Dome Canada. It came forward with a major share issue of \$460 million, which everybody lined up to get hold of. From \$10 a share it went momentarily to \$11 and then fell flat on its face and floated around in the \$4 to \$6 per share range, but the investment community had made its dollar, its commission dollar, and never saw fit to try to protect that market or anything else.

All I am saying is that I hope there are going to be some restrictions put upon the financial community, that if there is going to be a share issue that they come forward to protect the issue. If they don't protect the issue they are certainly not going to be there the next time around that shares come forward, they will be sold by other mechanisms.

Senator Olson: Mr. Chairman, a final question. Supposing that the Canadian government, for and on behalf of the Canadian people, wanted to do some special energy project such as bringing on higher cost crude wherever it is, and there are several places in Canada where it is. Do you think that having a national state oil company is probably the best way of doing that or are there other ways that are better, such as paying some of the private companies to carry out the policy?

Mr. Doig: Would you go back? I'm sorry. Let me see if I can grasp that question once again.

Senator Olson: Well, the point I am trying to make is that from time to time there are certain things that the Canadian government sets out as a policy for and on behalf of the people of Canada, and, of course, there are two ways of doing it. One is to have a Crown corporation that does it. Petro-Canada has fulfilled some of those obligations; for example, bringing on some higher cost crude from whatever source. Or do you think that the experience we have had now for about fourteen years with Petro-Canada indicates that we probably could have had just as good a job done by some of the private-sector oil companies if we had paid them to do the task?

Mr. Doig: As I have followed some of these projects I think there were more politics that got in the way rather than whether it was Petro-Canada or Mobil, say, on the east coast. I think it was provincial politics that sort of got in the way of trying to get some of these projects off and running. I am convinced in my own mind that if Mobil had been left to its own accord a decade ago, without the interference, it certainly would have had Hibernia off and running and it would have been producing crude. I have no hesitation on that, but all of a sudden we got into the politics of the situation and it became all confused.

Senator Olson: Thank you, Mr. Chairman.

The Chairman: Senator Barootes.

Senator Barootes: Thank you, Mr. Chairman. I am going to take issue with a statement you made, reinforced over here. You said that Petro-Canada has not met its mandate. You say it has filled certain portions of its mandate. You thought it had and Mr. Hopper thought it had.

[Traduction]

national: Dome Canada. Dome a fait une importante émission d'actions d'une valeur de 460 millions de dollars et l'on s'est précipité pour les acheter. L'action est passée momentanément de 10 \$ à 11 \$, puis elle s'est effondrée et elle a fluctué entre 4 \$ et 6 \$, mais les experts en placement avaient fait leur argent, c'est-à-dire qu'ils avaient touché leur commission, et il ne leur est jamais venu à l'esprit de protéger ce marché ou quoi que ce soit d'autre.

Ce que je veux dire c'est que j'espère que l'on imposera des restrictions aux milieux financiers et que, si des actions sont émises, ils protégeront ces actions. S'ils ne le font pas, ils ne seront plus là à l'émission suivante et l'on fera appel à d'autres mécanismes.

Le sénateur Olson: Une dernière question monsieur le président. Supposons que le gouvernement du Canada veut, dans l'intérêt et au nom de la population du Canada, lancer un projet particulier dans le domaine de l'énergie, comme par exemple extraire du brut à un coût plus élevé où qu'il se trouve et il existe plusieurs endroits au Canada où cela pourrait se faire. Croyez-vous que la meilleure façon d'agir est d'avoir une société pétrolière d'État qui s'en chargerait ou bien si d'autres solutions seraient préférables, comme par exemple donner de l'argent à des entreprises privées pour qu'elles s'en chargent?

M. Doig: Pourriez-vous répéter? Je suis désolé, mais je n'ai pas compris.

Le sénateur Olson: Eh bien, ce que j'essaie de vous dire c'est que le gouvernement du Canada établit parfois des politiques dans l'intérêt de la population canadienne et en son nom et, naturellement, il y a deux manières de le faire. L'une consiste à confier le mandat à une société de la Couronne. Petro-Canada s'est déjà acquitté de mandats de ce genre; extraire du brut à un prix plus élevé de quelque source que ce soit, par exemple. Ou bien est-ce qu'il ressort de l'expérience de quatorze ans que nous avons acquise avec Petro-Canada que ces mandats auraient pu aussi bien être accomplis par des sociétés pétrolières privées si nous les avions payées pour s'en charger?

M. Doig: À la lumière de certains de ces projets dont j'ai suivi l'évolution, je pense qu'il y a eu plus souvent une question de politique que de savoir si Petro-Canada ou Mobil étaient en cause sur la côte est, par exemple. Je pense que c'est la politique provinciale qui a en quelque sorte empêché la réalisation de certains projets. Pour ma part, je suis convaincu que si l'on avait laissé Mobil agir il y a dix ans, sans intervenir, cette société aurait certainement commencé à exploiter Hibernia et à produire du brut. Je n'ai pas de doute à ce sujet, mais les questions politiques sont soudainement apparues dans le décor et la situation est devenue très confuse.

Le sénateur Olson: Merci monsieur le président.

Le président: Honorable sénateur Barootes.

Le sénateur Barootes: Merci monsieur le président. Je vais revenir sur certaines déclarations. Vous avez dit que Petro-Canada n'a pas rempli son mandat. Vous avez déclaré que Petro-Canada s'est acquitté d'une partie de son mandat. Vous dites que l'entreprise s'est effectivement acquitté de son mandat et M. Hopper également.

[Text]

Senator Hastings: Senator Barootes, could you use the senator's name. It does not appear on the record when you say just point.

Senator Barootes: Oh, I see.

Senator Kenny: It's safer that way.

Senator Barootes: I have to keep some friends.

The Chairman: Order, please.

Senator Barootes: What part of their mandate have they not fulfilled? I have looked it over here. It sits right in front of me. What section? What part has Petro-Canada not fulfilled?

Mr. Doig: I didn't say that they hadn't. I think it is more on the government side, that governments haven't met their mandates and their instructions to Petro-Canada.

Senator Barootes: All right, the statement was made by Senator Olson—do you get the name?

Senator Hastings: Yes.

Senator Barootes: That they did manage to fulfill the portion of producing additional oil. Have they produced many barrels of additional oil since they became a national oil company that would not have been produced or developed by the predecessor companies, in your opinion?

Mr. Doig: I think Atlantic Richfield, Pacific Petroleum, Petrofina would most probably, in a correct environment, have found and most probably have produced the same amount.

Senator Hastings: It's hypothetical.

Senator Barootes: All right. Then let's go to the frontier areas. They have not produced out of the frontier areas but they have discovered, they have explored and discovered some oil. Would that have been explored and put into our reserves left to the marketplace?

Mr. Doig: Of course, the one standing example, really, is Terra Nova, and that was found by Petro-Canada. But you go back through the history and you find that it was land basically given to Petro-Canada. It had a drill ship coming in from Japan. It had no place to drill. They drilled down in the Terra Nova block and they made a discovery and it looks now as though it is a feasible, do-able project.

Senator Barootes: Is the statement incorrect that the 25 per cent back-in and the Department of Indian and Northern Affairs lands that were turned over to Petro-Canada constituted a considerable portion of their frontier areas that they could explore?

Mr. Doig: Oh, at one time, yes, it would have been true but most of that acreage has reverted to the Crown and I don't think it is really —

Senator Barootes: But they had first kick at the land reverted to the Crown under the new tenure arrangements, right?

Mr. Doig: But Petro-Canada is holding no more frontier acreage than anybody else. They are naked in the north, really.

[Traduction]

Le sénateur Hastings: Sénateur Barootes, pourriez-vous citer le nom du sénateur en cause? Sur l'enregistrement, on ne saura pas de qui il s'agit.

Le sénateur Barootes: Oh, je vois.

Le sénateur Kenny: C'est plus sûr ainsi.

Le sénateur Barootes: Je ne veux pas me faire trop d'ennemis.

Le président: À l'ordre, s'il vous plaît.

Le sénateur Barootes: Quelle est la partie de son mandat qui n'a pas été réalisée? J'ai vu cela ici. C'est juste devant moi. Quelle partie? Qu'est-ce que Petro-Canada n'a pas accompli?

M. Doig: Je n'ai pas dit cela. Je crois que c'est plutôt du côté du gouvernement. Les gouvernements n'ont pas respecté leurs mandats et leurs instructions à Petro-Canada.

Le sénateur Barootes: Très bien, la déclaration a été faite par le sénateur Olson—avez-vous noté le nom?

Le sénateur Hastings: Oui.

Le sénateur Barootes: Ils ont effectivement rempli la partie de leur mandat qui consistait à produire plus de pétrole. D'après vous, ont-ils produit un plus grand nombre de barils en tant que société pétrolière nationale que ne l'auraient fait les anciennes sociétés?

M. Doig: Je pense que Atlantic Richfield, Pacific Petroleum et Petrofina auraient sans doute, dans des conditions favorables, trouvé et fort probablement produit la même quantité.

Le sénateur Hastings: C'est hypothétique.

Le sénateur Barootes: Très bien. Parlons maintenant des régions inexploitées. Les pétrolières ne les ont pas exploitées, mais elles les ont prospectées et y ont découvert des gisements pétroliers. Cette prospection aurait-elle été faite en vue de constituer des réserves pour une éventuelle mise en marché?

M. Doig: Terra Nova en est, sans contredit, l'exemple par excellence, et ses gisements ont été découverts par Petro-Canada. Toutefois, si l'on fait une rétrospective, on constate que ces terres ont été ni plus ni moins données à la société Petro-Canada. L'un de ses navires de forage arrivait du Japon sans destination particulière. On entreprit de forer le bloc des eaux territoriales de Terra Nova pour y découvrir ce qui est devenu un projet réalisable.

Le sénateur Barootes: Est-il exact de dire que les 25 p. 100 de l'arrière-pays ainsi que les terres du ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien qui ont été remis à Petro-Canada constituaient une importante partie des régions inexploitées pouvant être prospectées?

M. Doig: C'était le cas, à une certaine époque. Mais la plus grande partie de cette superficie a été retournée à la Couronne et je ne crois pas qu'il y ait véritablement lieu . . .

Le sénateur Barootes: Mais la Société a d'abord contesté le nouveau mode d'occupation prévu dans l'acte de transfert de ces terres à la Couronne, n'est-ce pas?

M. Doig: Dans les régions inexploitées, Petro-Canada ne possède pas plus de terrain, en termes de superficie, qu'une

[Text]

They hardly have anything in the Mackenzie Delta, the Beaufort Sea area. They are left with a little acreage on John Buchanan's dream offshore Nova Scotia and are really left with small acreage position on the Grand Banks.

Senator Barootes: I have one other question and it has to do with the nice statement you made—journalists always get these great quips in—that the oil companies in 1986 turned to the governments to share their pain. Was that the word? And as a consequence of that, perhaps the Canadian people should be allowed to share the gain when there is gain to be made, which is a very nice balance in the scales.

However, in 1986 they were not asking or begging for help from Alberta and Ottawa. In other years, was the share of gain not seized as well? Did they not share the gain under the NEP when in this province we are sitting in now claims of \$40 billion, \$50 billion, \$60 billion were taken away from them by the NEP, or am I off in that?

Mr. Doig: No, I guess that that's there and it is part of the

Senator Barootes: So they did share the gain.

Mr. Doig: It is part of the historical baggage that goes hand-in-hand. It's how far back that you want to go in the argument.

Senator Barootes: I go back to biblical times.

Mr. Doig: I think a lot of people really wanted to start with the Western Accord to see whether at that point in time a new beginning couldn't have commenced.

Senator Barootes: Thank you, Mr. Chairman. Thank you, Mr. Doig.

The Chairman: Senator Hastings.

Senator Hastings: My colleague Senator Barootes carries this baggage for years and years and years.

Senator Barootes: I never forget.

Senator Hastings: No, I know you are never going to forget. Maybe you are going to have to be accountable one of these days.

Mr. Doig: I am trying to reconcile what you said in your opening to your response to Senator Lefebvre. In your opening remarks you indicated how Petro-Canada had matured and was operating as a responsible, effective oil company and you said that to tear it apart would be a shame. I assume by that you mean to disturb it in any manner and that you are advocating leaving it alone to operate as it is.

When Senator Lefebvre asked you the question, "Do you believe that Canada is in need of a national oil company?" you wouldn't answer him but you said that Petro-Canada should continue, that it has got these projects and you named five. But you didn't answer his question, "Should Canada have a state

[Traduction]

autre société. En fait, elle ne possède pratiquement rien dans le Nord. C'est à peine si elle a quelques terres dans le delta du Mackenzie, dans la région de la mer de Beaufort. Il lui reste quelques acres de ce qui fut le rêve de John Buchanan, au large de la Nouvelle-Écosse, et encore moins sur les Grands Bancs de Terre-Neuve.

Le sénateur Barootes: J'ai une autre question et elle concerne la remarquable déclaration que vous avez faite—les journalistes sont doués pour les mots d'esprit—selon laquelle en 1986, les pétrolières ont demandé aux deux paliers de gouvernement de les renflouer. Est-ce bien cela? Et que, par un juste retour des choses, les citoyens canadiens pourraient peut-être partager les bénéfices, si bénéfices il y a.

Toutefois, en 1986, les pétrolières n'ont pas sollicité l'aide de l'Alberta et d'Ottawa. Et n'ont-elles pas, lors des autres années, partagé leurs bénéfices? Est-ce que je me trompe en affirmant que les pétrolières ont partagé leurs bénéfices en vertu du Programme énergétique national, et que cette province où nous siégeons présentement prétend avoir perdu de 40 à 60 milliards de dollars à cause justement du Programme énergétique national?

M. Doig: Non, je suppose que c'est vrai et ça fait partie—

Le sénateur Barootes: Il y a donc eu participation aux bénéfices.

M. Doig: Ça fait partie des accords conclus à l'origine. Tout dépend de l'époque à laquelle vous voulez remonter.

Le sénateur Barootes: Je veux remonter au tout premier temps.

M. Doig: Je crois que le souhait général est de commencer par l'Accord de l'Ouest afin de voir si, à cette époque, il aurait été possible de repartir sur de nouvelles bases.

Le sénateur Barootes: Merci, monsieur le président. Merci, monsieur Doig.

Le président: Sénateur Hastings.

Le sénateur Hastings: Mon collègue, le sénateur Barootes, répète la même rengaine depuis des années.

Le sénateur Barootes: J'ai la mémoire longue.

Le sénateur Hastings: Je sais, en effet, que vous avez la mémoire longue. Peut-être aurez-vous un jour à vous justifier.

Monsieur Doig, j'essaie de concilier ce que vous avez dit dans votre préambule avec votre réponse au sénateur Lefebvre. Vous avez d'abord fait observer à quel point Petro-Canada avait progressé et constituait désormais une pétrolière responsable et rentable et combien il serait dommage de la démanteler. Je suppose que vous voulez dire par là qu'on ne doit rien y changer et que vous préconisez le maintien de son statut actuel.

Lorsque le sénateur Lefebvre a demandé si vous croyez que le Canada a besoin d'une compagnie pétrolière nationale, vous ne lui avez pas répondu, vous avez plutôt soutenu que Petro-Canada doit continuer d'exister, qu'elle a des projets en chantier et vous avez énuméré cinq d'entre eux. Mais vous n'avez

[Text]

oil company?" You said it should continue. Now, should it continue as a state oil company fulfilling its responsibilities as a state oil company?

Mr. Doig: To get to my answer to that, I think that when "push comes to shove" this present government, on the other side of the House, will run scared and will not come through with legislation. What is my basis for saying that? I have never ascertained that the Conservatives in the last ten, twelve years have had a good understanding of the role and position that Petro-Canada is to play or has to play in comparison, say, with the Liberals. I always found the Liberal cabinet ministers that I talked to, dealt with, a lot more comfortable on Petro-Canada than the Conservatives have ever been, the Conservatives in the nine-month government of Joe Clark or the present one. I don't think they have a good fixed position of where the role of Petro-Canada stays inside the national industrial mystique of this country.

Senator Hastings: I won't disturb anything.

The Chairman: You are finished, Senator Hastings?

Senator Hastings: Yes, Mr. Chairman.

The Chairman: Would any of the government senators like to disturb that statement? Senator Roblin.

Senator Roblin: I have no objection to expressing a view. I think the policy of the present government is clear in the instruction they gave to Petro-Canada to operate on a commercial basis. That is what they asked them to do, and to me that is clear and, as far as I am concerned, I am quite comfortable with that. I don't find any problem with that at all.

The question that I think was asked you was: What is the future of Petro-Canada? Do you think they should continue the way they are? When you said "tear it apart" did you mean that it should be dismembered and sold off in bits and pieces? I'm not sure that you should spend much time on the answer but it still seems to be hanging out there.

Mr. Doig: Let me put it another way. Inside the general operating environment of this overall industry, I see an industry that in my thirty years of looking at it is operating with less confidence and less leadership than I have ever seen it. The guts have been taken out of it. There is no leadership out there to know where this industry should be going. Nobody seems to want to take on the role, and the confidence factor inside this industry is really at an all-time low. This is part of the evolution of the last ten years. You can break the last decade up into two parts, one with the National Energy Program and the fighting over that and the cause and the pain and everything else, getting to the Western Accord and then all of a sudden prices going south and everybody losing track of what everybody had fought for and running and asking for protection.

I don't see the confidence there at this point in time. It is an industry basically right now that is known along the campuses of this country and amongst the juniors on the public transit systems of this city as a sunset industry. That's hard to take. It's hard for me to comprehend because a decade ago this was the industry to be in. This is where the hotshots came to try to test themselves, to try to make their names, and now all of a

[Traduction]

pas répondu à sa question: le Canada doit-il se doter d'une pétrolière nationale? Vous en avez souhaité le maintien. Est-ce à dire qu'elle doit demeurer une compagnie pétrolière nationale, avec toutes les responsabilités qui s'y rattachent?

M. Doig: En ce qui concerne ma réponse précédente, je pense que lorsque viendra le moment crucial, le gouvernement actuel, de l'autre côté de la Chambre, prendra peur et renoncera à son projet de loi. Qu'est-ce qui me fait dire cela? Je n'ai jamais pu véritablement établir si les Conservateurs, au cours des dix à douze dernières années, ont bien saisi le rôle et le statut de Petro-Canada par rapport, je dirais, aux Libéraux. J'ai toujours trouvé que les ministres libéraux que j'ai rencontrés étaient beaucoup plus au fait de la situation de Petro-Canada que les Conservateurs, que ce soit pendant les neuf mois du gouvernement de Joe Clark ou sous le régime actuel. Je ne crois pas qu'ils ont une opinion bien arrêtée du rôle de Petro-Canada dans le grand plan industriel de ce pays.

Le sénateur Hastings: Je suis entièrement d'accord.

Le président: Vous avez terminé, sénateur Hastings?

Le sénateur Hastings: Oui, monsieur le président.

Le président: Y a-t-il un autre sénateur du gouvernement désireux d'ajouter des commentaires? Sénateur Roblin.

Le sénateur Roblin: Je veux bien donner mon opinion. Je crois qu'en accordant à Petro-Canada la permission d'exercer des opérations commerciales, le gouvernement actuel exprime clairement sa ligne de conduite à cet égard. Il a satisfait à sa demande et sa position m'apparaît évidente et je l'approuve entièrement. Je ne vois pas où est le problème.

Je crois que la question posée était la suivante: Quel sera le rôle de la société Petro-Canada, et croyez-vous qu'elle devrait rester telle quelle? Quand vous parlez de la démanteler, voulez-vous dire qu'elle devrait être démembrée et liquidée petit à petit? Je ne vous demande pas de longues explications, mais plutôt de clarifier la situation.

M. Doig: Je vais m'exprimer autrement. À l'intérieur du cadre général d'exploitation de cette grande industrie, je constate que depuis trente ans, elle n'a jamais démontré aussi peu de confiance et d'initiative. Elle n'a plus aucun dynamisme. Elle manque d'orientation. Personne ne semble vouloir en prendre les rênes, et la confiance dont elle jouissait est à son plus bas niveau. C'est la conséquence des événements de la dernière décennie. On peut diviser cette décennie en deux parties, l'une se caractérisant par le Programme énergétique national, avec tous les problèmes et les débats qu'il a suscités, pour en arriver à la signature de l'Accord de l'Ouest, et enfin la chute soudaine des prix. On ne sait plus où on en est et les appels à l'aide fusent de toute part.

Cette industrie ne m'inspire aucune confiance à ce moment-ci. Les milieux universitaires et les jeunes compagnies de transport public de cette ville la considèrent actuellement comme une industrie sur le déclin. Voilà qui est dur à encaisser. C'est difficile à comprendre justement parce qu'il y a une dizaine d'années, elle nous apparaissait comme l'industrie de l'avenir. Elle attirait alors les meilleures recrues qui essayaient de s'y

[Text]

sudden it is known as a sunset industry. It is now an industry where at fifty years of age people inside become a liability. You look at what your role is going to be inside a company and at fifty years of age it is not too great. Just to start tearing up a major part of this industry would result in a feedback in this community and this industry that most probably would be more than the overall industry could take at this point in time.

Senator Roblin: I suspect that \$10 more a barrel would make everybody feel a lot better. Isn't it a function of price as much as anything else these days?

Mr. Doig: It's a function of price, yes. Price brings confidence. A decade ago everybody had a deal in his pocket. The confidence was there and there wasn't anything that a person or a company couldn't do, but it isn't there at this point in time.

Senator Roblin: Thank you.

The Chairman: Senator Barootes.

Senator Barootes: I speak in response to your invitation, Mr. Chairman, and the exchange between Senator Roblin and yourself, Mr. Doig, with respect to the comfort level of Petro-Canada with the administrations. You mentioned three of them. I would be very surprised if any father of a child did not have some sensitivity and feeling for it, and it was a Liberal regime which founded Petro-Canada at a time of crisis and, I might add, under duress. We were all worried at the time. But I think it has greatly evolved since then, Mr. Doig. I think—what should I say?—the management of the group were so adept politically and otherwise that we have a different company today from what was envisaged in 1973-74. Today we have what I would call an autonomous, independent, commercial, integrated oil company, which is not what was originally anticipated.

So when the question was put to you by Senator Lefebvre: Do you see a role for a national oil company in Canada? you gave the answer that it should be left as it is, which I took to interpret, "Let it continue to evolve, not break it down into component parts". So I took that, to leave it as it is, to mean that for now we are happy with Petro-Canada, leave it as it is, let it develop into whatever it is going to be, a private or a national corporation, but essentially now it is an independent corporation. Am I off base with that?

Mr. Doig: I am just saying physically. I wasn't saying anything to do with the overall structure or philosophy that goes in behind, but certainly Petro-Canada, with earnings last year of \$94 million, just can't continue on the way it is going. It can't do the job that was set out. So it has got either one or two mandates. Well, I guess it has got three. One is that it can sell off some assets and try to recoup some revenue there, and they are in the process of trying to sell some assets. I am not sure Bill said that.

There is asset disposition that is on the go right now. The other thing is to turn on the printing press in Ottawa and just print some more debt and then let them operate. In that way, all of a sudden you get some of these exotic projects or he

[Traduction]

faire un nom. Tout à coup, on se retrouve avec une industrie sur le déclin, où les employés de 50 ans n'ont plus rien devant eux. Que penser d'une compagnie dans laquelle on n'est plus utile passé 50 ans? Le simple fait de démanteler une importante partie de cette industrie aurait des répercussions sur les citoyens et sur l'industrie elle-même, et c'est probablement plus qu'elle ne pourrait supporter à l'heure actuelle.

Le sénateur Roblin: J'imagine qu'une augmentation de 10 \$ le baril serait la bienvenue. De nos jours, n'attache-t-on pas autant d'importance au prix qu'à tout autre facteur?

M. Doig: C'est une question de prix, en effet. La confiance va de pair avec le prix. Il y a une dizaine d'années, chacun pouvait prendre sa part du marché. La confiance régnait et tout semblait possible, autant pour les individus que pour les compagnies. Il n'en va plus de même aujourd'hui.

Le sénateur Roblin: Merci.

Le président: Sénateur Barootes.

Le sénateur Barootes: Je prends la parole en réponse à votre invitation, monsieur le président et à la suite de la discussion que vous avez eue, monsieur Doig, avec le sénateur Roblin, au sujet de l'attitude des différents gouvernements envers Petro-Canada. Vous en avez mentionnés trois. Il est très rare qu'un père ne soit pas sensible aux besoins de son enfant et il se trouve que Petro-Canada a été créée sous un régime libéral en temps de crise, pour ne pas dire par la force des choses. Nous étions tous inquiets alors. Mais je crois que les choses ont beaucoup évolué depuis lors, monsieur Doig. Je pense que, comment dirais-je, les gestionnaires de l'entreprise ont tellement été habiles sur le plan politique, entre autres choses, que nous nous retrouvons actuellement avec une compagnie qui ne ressemble en rien à celle qu'on avait envisagée en 1973-1974. Contrairement à ce qui était prévu, Petro-Canada est aujourd'hui une pétrolière autonome, commerciale et intégrée.

Ainsi, lorsque le sénateur Lefebvre vous a demandé si vous croyez à la nécessité d'une compagnie pétrolière nationale au Canada, vous avez préconisé le statu quo, ce qui, selon moi, signifie «laissons-la se développer, évitons de la démanteler». J'en conclus donc, si je me fie à votre déclaration, que Petro-Canada doit demeurer telle quelle est, que nous en sommes satisfaits, qu'elle doit garder son statut actuel, qu'il faut la laisser devenir ce qu'elle doit être, soit une corporation privée ou publique, mais que pour le moment, elle est principalement une corporation indépendante. Est-ce que je fais erreur?

M. Doig: Je fais seulement allusion à l'aspect physique. Je ne voulais pas parler de la structure générale ni des principes sous-jacents, mais il est évident qu'avec des gains de 94 millions de dollars réalisés l'an dernier, Petro-Canada ne peut plus continuer ainsi. Elle ne peut plus remplir son rôle. On lui a confié un ou deux mandats, peut-être trois. Elle peut, entre autres, liquider une partie de ses actifs et tenter de récupérer un peu d'argent, ce qu'elle tente de faire actuellement. Je ne crois pas que Bill l'ait précisé.

On s'affaire actuellement à vendre des actifs. L'autre solution serait d'ouvrir les coffres à Ottawa ce qui aggraverait la dette, mais lui permettrait de continuer. Elle pourrait ainsi, du

[Text]

starts to sell an interest in some of these exotic projects that he has got before him.

There is a commercial value out on the street now with regard to Hibernia. There was a five-and-a-half percent interest that was sold last year, and you can equate what interest one percent of Hibernia is at least a year later. So there is a commercial value but the problem with Hibernia is that to get it off the ground it needs 50 percent Canadian content at this point in time to get production up the chute and on to the market, and at this point it is 50 percent non-Canadian and 50 percent Canadian. So you start to destroy that equilibrium and then you are going to have to get back into legislation to change, I think it is, the Canada Oil and Gas Lands Act. Is that close enough, Dean?

Mr. Dean Clay, Director of Research for the Committee: Yes.

Senator Barootes: You didn't mention the possibility of selling shares.

Mr. Doig: Okay. Well, certainly that is there. You spent two hours, basically, on that and that is well there but I'm not too sure where that money is going to go.

The Chairman: That was your Air Canada comment?

Mr. Doig: Yes. I mean, if two thirds of it goes to the federal treasury and one third initially out of, say, the first half billion dollars goes to Petro-Canada, really Petro-Canada isn't too much further ahead.

Senator Barootes: Have you not entertained the possibility of selling treasury shares instead of the government-owned shares?

Mr. Doig: Oh, I'm sure the financial —

Senator Barootes: You could give them all the proceeds at the beginning.

Mr. Doig: All right, and I'm sure the financial community —

Senator Olson: That's not what Wilson says he is going to do.

Senator Barootes: I'm saying a possibility of raising cash is to sell treasury shares instead of selling government shares, which is a secondary offering.

Senator Lefebvre: If the shareholder lets them.

Senator Roblin: But the witness was telling us what happened to Air Canada.

Mr. Doig: Yes. It is interesting that Petro-Canada now is out selling oil and gas assets and not paying a commission. They are out on their own trying to sell these assets in competition with a lot of other companies in this town that are paying a finder's fee and hiring brokers to sell at a commission, but when the treasury shares or something else is going to go forward you know that they are going to be paying a commission to do that.

[Traduction]

jour au lendemain, se lancer dans l'un de ces grands projets ou vendre les mérites de certains d'entre eux.

La plate-forme de forage Hibernia constitue une véritable valeur commerciale. L'an dernier, on a vendu une part de 5½ p. 100 de cette plate-forme, et il est facile de s'imaginer ce que 1 p. 100 de la valeur d'Hibernia va valoir un an plus tard. Elle a donc une valeur commerciale, mais le problème réside dans le fait que pour en commencer l'exploitation et la mise en marché, il faut céder 50 p. 100 de ses actifs à des intérêts canadiens. Les actifs devraient donc être répartis moitié-moitié entre des intérêts canadiens et des intérêts étrangers. Si l'on détruit cet équilibre, il faudra cependant modifier, si ma mémoire est bonne, la Loi sur le pétrole et le gaz du Canada. Est-ce exact, Dean?

M. Dean Clay, directeur de la recherche pour le Comité: Oui.

Le sénateur Barootes: Vous n'avez pas fait état de la possibilité de vendre des actions.

M. Doig: Bien sûr, cette possibilité existe. Cela fait presque deux heures que nous en parlons; cette possibilité est bel et bien là, mais je ne sais pas trop où l'argent va aller.

Le président: C'est ce que vous avez dit au sujet d'Air Canada?

M. Doig: Oui. Voilà, supposons que les deux tiers aillent à l'État et que le tiers initialement, disons, du premier demi-milliard de dollars revienne à Petro-Canada, cela n'avantage pas trop Petro-Canada.

Le sénateur Barootes: Pourquoi ne vendriez-vous pas des actions de trésorerie au lieu des actions détenues par le gouvernement?

M. Doig: Je suis convaincu que les milieux financiers . . .

Le sénateur Barootes: Ils pourraient encaisser tout le produit de la vente dès le départ.

M. Doig: Oui bien sûr, et je suis convaincu que les milieux financiers . . .

Le sénateur Olson: Ce n'est pas ce que Wilson se propose de faire.

Le sénateur Barootes: À mon avis, c'est en vendant des actions de trésorerie, plutôt que les actions du gouvernement, qui devraient être placées en bloc, qu'ils pourront lever des fonds.

Le sénateur Lefebvre: À condition que l'actionnaire soit d'accord.

Le sénateur Roblin: Mais le témoin nous entretenait de la situation d'Air Canada.

M. Doig: Oui. Il est intéressant de voir que Petro-Canada est en train de vendre des actifs pétroliers et gaziers et qu'il ne paie aucune commission. Ils essaient donc de vendre eux-mêmes ces actifs sur le marché où ils entrent en concurrence avec de nombreuses autres compagnies de la ville qui versent des honoraires de démarcheur et qui engagent des courtiers à qui ils devront verser une commission, mais lorsque les actions de trésorerie ou d'autres types de valeurs feront leur apparition

[Text]

The Chairman: I am going to take the opportunity here to put a question a little off what we have been talking about, but I think you are a good witness to put this question to. It has to do with your comment about industry morale being very low and the apparent reality that producing Canadians and producing Americans are very small when compared to consuming Canadians or consuming Americans, and that this has led to complacency where we once had sharp vigilance about energy security concerns.

I would like you to share your perspective on this. If I read it right, the industry is very cynical about the energy future. Using gas as an example, Alberta is trying to drive a core market policy for Canada, and I don't think that can be done by a province or even a region. There is no national leadership to drive such a solution. It is a solution. Maybe it isn't the right one. It doesn't matter. It is just that nothing is happening. I have the same sense of despair—maybe it is because we are both from Calgary—about there being no leadership or no direction in Canada on what we should do.

We have the potential of doing nothing, getting into a crisis and then doing something. I don't really distinguish much between Canada and the United States on this count. I guess the environment we are in now under the trade agreement is such that it would likely be the United States that would determine what we do if we allow our resource to become more pooled than it is.

Would you agree that that is at the root of our current despair or low morale in the producing area in Alberta? I wonder if you would venture out a little bit and indicate what you think we should do about it by way of having a policy. We are studying Petro-Canada in this study. We are going to have to fit it into an overall policy for Canada. Whether it has a social purpose, to use the language of the Economic Council of Canada, is driven by whether or not we as a country want to give it a social purpose.

This is a rather convoluted and not too articulate a way of asking a question, but could you comment on whether you think I am right about the reason for the low morale and what you think we should do about it?

Mr. Doig: There are two sides, as Bill said earlier, oil and gas. I think both of them involve distinct issues. Certainly on the conventional oil side in the Western Canadian Basin, the majors have left the keys to the juniors. There are another 2 billion barrels of oil in the ground of Western Canada that can be found. It is going to take as many wells to find the last quarter of the reserves that were placed here as to find the first three quarters, but certainly they are out there on the oil side and I don't think that the juniors have any right to complain. They have been left the keys to the top geological and eco-

[Traduction]

sur le marché, nous savons fort bien qu'une commission devra être versée.

Le président: J'aurais une question à vous poser. Pardonnez-moi si je m'écarte quelque peu de ce que nous venons de dire, mais vous semblez être la personne tout indiquée pour répondre à cette question. Vous avez dit que le moral de l'industrie était très bas et que les producteurs canadiens et les producteurs américains ne sont de toute évidence pas assez nombreux pour le marché canadien ou américain, ce qui expliquerait pourquoi nous ne sommes plus aussi vigilants en ce qui a trait à la sécurité des approvisionnements en ressources énergétiques.

J'aimerais avoir votre avis à ce sujet. Si je comprends bien, l'industrie est très cynique quant à l'avenir de l'énergie. Dans le domaine du gaz par exemple, l'Alberta essaie de faire adopter une stratégie de mise en marché pour le Canada, mais je ne crois pas qu'une province ou qu'une région puisse y parvenir. Le pays n'a pas le leadership qu'il faut pour mettre cette solution de l'avant, puisqu'il s'agit bien d'une solution. Ce n'est peut-être pas la solution idéale, mais cela n'a aucune importance. Cela vaut mieux que l'inaction. Cela m'afflige également—sans doute parce que je suis de Calgary tout comme vous—de voir qu'il n'y a personne au Canada qui puisse nous dire ce que nous devrions faire et que nous n'avons pas de politique à ce sujet.

Nous ne pouvons rien faire; nous attendons la crise avant de passer à l'action. Je ne vois pas très bien la différence entre le Canada et les États-Unis à ce chapitre. À mon avis, le contexte actuel du libre-échange est tel qu'il y a bien des chances que ce soit les États-Unis qui nous dicteront notre ligne de conduite si nous décidons de mettre davantage nos ressources en commun.

Êtes-vous d'accord avec moi pour dire que cela est à l'origine de notre désespoir actuel ou de la baisse de moral que connaissent les producteurs de l'Alberta? Je me demande si vous ne pourriez pas vous avancer quelque peu et nous dire ce que vous croyez que nous devrions faire pour obtenir l'adoption d'une politique. Nous nous penchons actuellement sur Petro-Canada. Nous serons bien obligés de l'intégrer dans une politique canadienne globale. Quant à savoir si cette politique aura ou non un but social, pour employer l'expression du Conseil économique du Canada, cela dépend si nous voulons ou non que le pays lui donne un but social.

J'avoue que c'est là une façon plus ou moins gauche et détournée de poser une question, mais j'aimerais bien savoir si vous partagez mon point de vue au sujet des causes de cette perte de moral et que vous nous donniez une idée de ce que nous pourrions faire.

M. Doig: Comme Bill l'a dit plus tôt, il nous faut tenir compte de deux aspects: le pétrole et le gaz. À mon avis, ils doivent être traités séparément. Pour ce qui est de l'exploitation du pétrole brut naturel dans le bassin de l'Ouest canadien, il ne fait aucun doute que les grandes sociétés pétrolières ont laissé la place aux plus petites. Il reste encore pour 2 milliards de dollars de barils de pétrole à extraire du sous-sol de l'Ouest canadien. Il va falloir creuser autant de puits pour trouver le dernier quart de ces réserves qu'il en a fallu pour trouver les trois premiers quarts, mais une chose est sûre, c'est que le

[Text]

onomic basin in North America and if they can't make a go of it at \$20 a barrel U.S., they are in the wrong business. But certainly the Gulfs, the Imperials, the PetroCans, the Mobils have given up conventionally on the Western Canadian Basin.

You can make a discovery now on oil, get it onstream the next day and have revenue into your balance sheet by the month end and its damn good, and you are not foisted with a lot of the politics that surround the natural gas situation. With respect to the natural gas situation, I think this industry has drunk its own bathwater for the last five years. It has listened to some extent to the evangelistic voices that have preached that there were going to be bigger and bigger and bigger exports.

We got to last spring and and there was the U.S. northeast that everybody had looked to as coming and saving them, as they told their bankers it would, and the question was put to the producers and I think they could have shipped 800 million to 900 million cubic feet per day into that market. But all of a sudden even they ran scared because it looked as though the sun was shining on the other side of the fence. There were some openings in the California market and there were some openings in the U.S. mid-west, so why ship all the gas into a foreign market and leave yourself naked for the California situation?

That all got caught up into a lot of politics, and a lot of people, including myself at times, were unable to fully comprehend what was going on with these producer votes. But it is becoming abundantly clear that maybe after the California market opening up, export markets are going to be a lot harder to meet, that the U.S. really hasn't done all that badly in replacing its natural gas reserves over a three- to four-year period at a time when, really, rigs have been down in the field rather than working.

I think that when prices start to increase and some of those rigs get back at work, we are going to be hard pressed. Certainly in size of reserves, deliverability, the U.S. has got nothing at this point in time that can meet the Canadian reserves, but in actual volumes, a little bit here and a little bit there, when you start to add it all together and wrapped in the American flag, I think we are going to be hard pressed to make some of the export volumes that we have told ourselves are going to go into that market.

Just one further comment on that. The national curiosity is starting to be aroused as to how much we have committed to the U.S. market. Since the beginning of January 1988 we have committed 17 export permits to the United States, representing 18 trillion cubic feet, much more than we have found in that period of time, and I think that there is a national curiosity now on this which is relating itself into concern. It will be interesting to see what the National Energy Board might do about this subject-matter next year, albeit with the free trade and everything else. Under the Free Trade Agreement our pro-

[Traduction]

pétrole est bien là et je ne crois pas que les petites sociétés pétrolières aient des raisons de se plaindre. On leur a remis les clés du meilleur bassin géologique et économique de l'Amérique du Nord; s'ils ne peuvent pas en tirer 20 \$ US le baril, ils n'ont qu'à se retirer des affaires. Mais il ne fait pas de doute que les Gulf, Imperial, PetroCan et Mobil ont abandonné l'exploitation du pétrole brut naturel dans le bassin de l'Ouest canadien.

Aujourd'hui, vous pouvez découvrir du pétrole, l'extraire le lendemain et inscrire des recettes à votre bilan dès la fin du mois. Tout fonctionne à merveille et vous n'avez pas à louvoyer dans une foule de politiques comme c'est le cas pour le gaz naturel. Au sujet du gaz naturel, je crois que cette industrie a mangé son pain noir au cours des cinq dernières années. Elle a, dans une certaine mesure, prêté l'oreille aux prédicateurs qui lui faisaient miroiter un accroissement fulgurant des exportations.

Et voilà qu'au printemps dernier, il y a eu le marché du Nord-Est des É.-U. que tous les producteurs attendaient avec impatience et qui, selon ce qu'ils avaient dit à leurs banques, devait les sauver. La question a été posée aux producteurs et ils auraient pu expédier, je crois, 800 à 900 millions de pieds cubes par jour. Mais soudainement, eux aussi ont eu peur car il leur semblait que de meilleures occasions s'offraient ailleurs. Des débouchés s'ouvraient sur le marché de la Californie et dans le Mid-West américain, alors pourquoi exporter tout son gaz vers un marché extérieur et ne rien garder pour la Californie.

Ils se sont empêtrés dans une foule de politiques et bien des gens, dont j'étais parfois, n'arrivaient pas très bien à comprendre la décision des producteurs. Mais il devient de plus en plus clair qu'après l'ouverture du marché de la Californie, il sera sans doute beaucoup plus difficile de répondre aux besoins des marchés d'exportation et il semble que les É.-U. n'ont pas si mal fait de remplacer leurs réserves de gaz naturel pendant une période de trois à quatre ans à une époque où les installations de forage étaient pour ainsi dire inactives.

J'ai l'impression que lorsque les prix vont commencer à augmenter et que certaines de ces installations de forage vont se remettre au travail, nous allons nous trouver en grande difficulté. Il ne fait pas de doute qu'à l'heure actuelle les réserves et la capacité de débit des É.-U. sont loin d'égaler celles du Canada, mais en termes de volume réel, si on en prend un petit peu ici et un petit peu là et qu'on additionne le tout et que l'on tient compte également du nationalisme américain, je crois que nous allons avoir de la difficulté à faire certaines des exportations sur les marchés que nous nous étions proposé d'exploiter.

Un dernier mot à ce sujet. Le public canadien commence à se poser des questions au sujet du volume que nous nous sommes engagés à fournir au marché américain. Depuis le début de janvier 1988, nous avons obtenu 17 licences d'exportation à destination des États-Unis, ce qui représente 18 billions de pieds cubes, un volume beaucoup plus important que ce que nous avons découvert au cours de cette période, et je crois que cette question éveille la curiosité des Canadiens. Il sera intéressant de voir comment l'Office national de l'énergie va traiter cette question l'année prochaine, en dépit du libre-échange et

[Text]

portionality test with the United States comes to roughly 35 percent, 36 percent. If you add all those exports in, the proportionality test will be up somewhere between 46 percent and 50 percent.

The Chairman: So you are saying that Canada should say whether or not it is concerned about that and, if so, what it proposes to do so that we know what the rules are? Without getting into whether or not we should be concerned—personally I think we should be—that seems to be missing at this point in time.

Mr. Doig: I don't think it is out on the street at this point in time. I don't think it is part of the national agenda. I don't think people really fully comprehend what has happened, especially with natural gas exports in the last few years. I know it is there with the upper levels of the National Energy Board but I don't think it is really out on the street at this point in time.

The Chairman: What about oil? It is a very different commodity. The transportation component and the contracting time, and so on, make it very different. I wonder if you could make an analogous comment about oil.

Mr. Doig: On oil we are on the dark side of Mount Everest and going downhill very, very quickly. To give you an example, a few years back Interprovincial Pipe Line wanted a major expansion of the IPL system out of Edmonton into Chicago, I think basically somewhere around 180 thousand to 200 thousand barrels a day, which would have cost about \$1 billion. The producers said, "Go slow, go slow". This basically came after Amauligak, sort of a vision in the Mackenzie or the Beaufort Sea, was found wanting and it didn't really have the reserves. They pulled back to come through with a much more moderate expansion scheme, something like 45,000, 50,000 barrels a day, which would have been a looping process through their existing facilities through the Prairies into Chicago, and I think somewhere in the vicinity of about \$80 million dollars.

They did a study last year to justify that, which I think had the deliverability out of Western Canada somewhere in the vicinity of 1,850,000 barrels a day. They have just taken another look at that, and industry has taken a look at it, and that figure now is down, within one year, for 1991, 9 percent. It is off somewhere in the vicinity of about 150,000 to 160,000 barrels of oil per day. The reasons, one, no drilling has occurred for oil because everybody has been wrapped up in this natural gas dream; secondly, the heavies have not come forward and a lot of the heavy oil projects have been closed up or mothballed for some period of time, but certainly it is not too far to see crude oil being imported into the province of Ontario by 1992. When that hits the national agenda and people start realizing what is going to be happening in that short of period of time, I think there is going to be a national concern.

[Traduction]

de tout le reste. En vertu de l'Accord du libre-échange, le Canada doit respecter une proportionnalité d'environ 35, 36 p. 100 avec les États-Unis. Si l'on tient compte de toutes ces exportations, ce taux atteindrait entre 46 et 50 p. 100.

Le président: Vous voulez donc dire que le Canada devrait faire savoir s'il est touché ou non par ce problème et que dans l'affirmative, il devrait indiquer ce qu'il se propose de faire de façon à ce que nous connaissions les règles du jeu. Je ne voudrais pas trancher la question, mais personnellement je crois que nous devrions nous préoccuper de ce problème. Il semble que ce ne soit pas le cas à l'heure actuelle.

M. Doig: Je ne crois pas que cette question soit sur la tribune publique à l'heure actuelle. Je ne pense pas que les Canadiens s'intéressent beaucoup à la question. Je ne crois pas que les gens comprennent très bien ce qui s'est passé, notamment en ce qui concerne les exportations de gaz naturel des dernières années. Je sais pertinemment que cette question est à l'étude dans les hautes sphères de l'Office national de l'énergie, mais je ne crois pas que l'homme de la rue soit vraiment sensibilisé à la question.

Le président: Passons maintenant au pétrole. C'est un produit très différent. Des facteurs comme le transport et les contrats de forage en font un produit très différent. Je me demande si vous pourriez faire la même remarque au sujet du pétrole.

M. Doig: Avec le pétrole, nous sommes sur la pente la plus abrupte du mont Everest et nous descendons à une allure vertigineuse. Prenons l'exemple de la compagnie Pipeline Interprovincial. Il y a quelques années cette société souhaitait étendre son réseau d'Edmonton à Chicago, ce qui représentait quelque chose comme 180 à 200 mille barils par jour, soit un coût d'environ 1 milliard de dollars. Les producteurs lui ont dit de mettre la pédale douce. Cela s'est produit après que le gisement Amauligak, un grand rêve du delta du Mackenzie ou de la mer de Beaufort, n'a pas fourni les réserves attendues. La société a proposé un nouveau projet d'expansion beaucoup plus modeste, quelque chose comme 45 000 à 50 000 barils par jour, qui devait relier Chicago en passant par les Prairies; le coût de ce projet s'élevait je crois à 80 millions de dollars.

On a entrepris une étude l'année dernière qui, si je me souviens bien, indiquait que l'Ouest canadien pouvait livrer environ 1 850 000 barils par jour. On a revu ces chiffres et l'industrie a fait de même, ce qui fait que pour 1991, ces chiffres ont été réduits de 9 p. 100 pour une seule année. On parle maintenant d'environ 150 000 à 160 000 barils de pétrole par jour. Si aucun puits de pétrole n'a été foré, c'est que, premièrement, nous nous sommes tous laissés emporter par le rêve du gaz naturel et que, deuxièmement, on n'a pas trouvé de gisements de pétrole lourd et que de nombreux projets d'extraction de pétrole lourd ont été abandonnés ou mis de côté pour un certain temps. On peut certainement s'attendre à ce que la province de l'Ontario importe du pétrole brut d'ici 1992. Lorsque le public l'apprendra et que les gens commenceront à comprendre ce qui va se passer dans cette courte période de temps, je crois qu'un débat national s'ensuivra.

[Text]

The Chairman: This will be the last question of the session unless other senators have questions. Does Petro-Canada have a special role to play? This is really a repeat of, I think, Senator Olson's question but let me ask it. Does Petro-Canada have a special role to play in providing security of supply? For example, I don't know whether it does export light crude into the U.S. but it could refine its own production and play a role in giving us a more secure supply. I am just pulling that out of the air. I don't know what all it might do, but as a non-state-owned oil company it should do a lot less than it would as a state-owned oil company, or could do a lot less.

Mr. Doig: Certainly it could do a lot but it means turning on the printing press in Ottawa again and running up the debt. If that's going to be the policy of the government, so be it, its been all decided, but if they are saying at this point in time, "Go and act as a normal oil company," then PetroCan's got its hands tied behind its back. It is quite naked right now in the realities of the marketplace.

When I take a look at the differences between Terra Nova and Hibernia it staggers me to see why there is even a debate on the national table at this point in time. I don't know why they don't get on at a lot lower cost with a lot less financial exposure to the companies and to the country with Terra Nova and take it and see what nature has really placed down there and start off on a low scale, and you are not running into a serious environmental problem. Nobody knows with Hibernia what they are going to do with 450,000 tons of concrete twenty years down the road. The environmental consequences of this haven't even been discussed. I was over in England just after Easter, and even in the North Sea they don't know the environmental consequences. People that have taken a look at the disposal of a concrete gravity-based system the size that Hibernia proposes to be have suggested we could be looking at another \$1 billion to dispose of this, which again I am sure is going to come back to be hoisted onto the taxpayers.

The Chairman: There may be better ways of stimulating the regional economy.

Mr. Doig, our hour is up. If my memory is correct, this is the third time you have been before our committee. Each time you have been provocative and forthright and have made us think and have given us some good information. Today is no exception. On behalf of the committee, thank you very much for taking the time to be with us this morning. We hope we will be able to hear from you in the future on this subject with which you are so familiar. Thank you very much.

Honourable senators, we will now adjourn until 2 o'clock, at which time our witness will be the Canadian Association of Oilwell Drilling Contractors.

The committee adjourned until 2 p.m.

Upon resuming at 2 p.m.:

[Traduction]

Le président: Voici la dernière question de la journée, à moins que d'autres sénateurs aient des questions. Petro-Canada a-t-il un rôle spécial à jouer? Le sénateur Olson a posé, je crois, essentiellement la même question, mais j'aimerais y revenir. Petro-Canada a-t-il un rôle spécial à jouer pour garantir nos approvisionnements? Je ne sais pas par exemple s'il exporte du brut léger aux É.-U., mais il pourrait raffiner sa production et nous garantir ainsi un meilleur approvisionnement. Cela est juste une idée en l'air. Je ne sais pas tout ce qu'il peut faire, mais en tant que société pétrolière non gouvernementale, il devrait faire beaucoup moins qu'une société pétrolière appartenant à l'État ou ne pas avoir le potentiel d'en faire autant.

M. Doig: Il pourrait certainement faire beaucoup, mais cela veut dire qu'il faudra ouvrir de nouveau les coffres à Ottawa et accroître la dette. Si c'est la politique qu'entend adopter le gouvernement, qu'il en soit ainsi, tout est décidé d'avance, mais si on dit actuellement à Petro-Canada de se comporter comme une société pétrolière normale, alors il a les mains liées. Il est plus ou moins bien pourvu à l'heure actuelle pour faire face à la réalité du marché.

Lorsque j'examine les différences entre Terra Nova et Hibernia, je suis étonné de voir que cela fait même l'objet d'un débat public à l'heure actuelle. Je me demande pourquoi ils ne réduisent pas considérablement les coûts de Terra Nova, ce qui diminuerait considérablement le fardeau financier des compagnies et du pays; ils devraient voir ce que le sous-sol recèle vraiment à cet endroit et commencer l'exploitation sur une petite échelle de manière à ne pas se retrouver avec de graves problèmes environnementaux sur les bras. Personne ne sait ce qu'on fera de 450 000 tonnes de béton d'Hibernia dans vingt ans. On ne s'est pas encore penché sur les conséquences environnementales de ce problème. J'étais de passage en Angleterre juste après Pâques et même dans la mer du Nord, on ne sait rien des conséquences environnementales. Des gens qui se sont penchés sur l'élimination d'une structure à embase-poids en béton du genre de celle qui est envisagée à Hibernia m'ont dit qu'il pourrait nous en coûter 1 milliard de dollars de plus pour son élimination, ce qui j'en suis sûr va alourdir davantage le fardeau des contribuables.

Le président: Il y a sûrement des façons plus efficaces de stimuler l'économie régionale.

Monsieur Doig, notre temps est écoulé. Si ma mémoire est bonne, c'est la troisième fois que vous comparez devant le comité. A chaque fois, vous avez provoqué la discussion; vous avez fait preuve de franchise; vous nous avez fait réfléchir et vous nous avez communiqué des informations valables. Aujourd'hui n'a pas été l'exception. Au nom du comité, je vous remercie infiniment d'avoir pris le temps de comparaître devant nous aujourd'hui. J'espère que nous aurons encore l'occasion de vous entendre parler de ce sujet que vous connaissez si bien. Merci infiniment.

Nous allons maintenant lever la séance. Les débats reprendront à 2 heures et nous entendrons le témoignage de la Canadian Association of Oilwell Drilling Contractors.

La séance est levée jusqu'à 14 heures.

A la reprise des travaux à 14 heures:

[Text]

The Chairman: Honourable senators, I welcome our next witness, the Canadian Association of Oilwell Drilling Contractors, which is represented here today by Don Herring, the Managing Director of the Association, and Brian Krausert, the President. The committee has circulated some background information on your association, gentlemen, but if you would like to make some comment about the association and its importance to the sector of the industry you represent, namely, the drilling contractors, please feel free to do so. In any event, at this time I would ask you for your presentation, which will be followed by questions from the senators. Please proceed.

Mr. Brian Krausert, President, Canadian Association of Oilwell Drilling Contractors: Thank you very much, Mr. Chairman.

Gentlemen, thank you for allowing us to present to you our views on the Crown Corporation of Petro-Canada. As well as being President of the Canadian Association of Oilwell Drilling Contractors, I run my own company, Beaver Drilling Limited. I am here today to present some views of the contracting industry in relation to the activities of Petro-Canada.

We have a handout for the committee that contains a number of tables and statistics we would like to walk everybody through. I have also left a written text of my remarks with your secretary. Prior to that, however, I would like to briefly outline what the C.A.O.D.C. is and how the contracting industry works.

The C.A.O.D.C. is a trade association representing about 150 drilling and well servicing companies across Canada. We run in excess of 1,000 rigs, drill ships, platforms and offshore units, purchased at a cost in excess of \$4.5 billion. This equipment today could be purchased for an amount somewhat less than that.

The demand for the services of our sector is a direct function of the number of wells that the operating companies, such as Petro-Canada, decide to drill or work over.

During the late 1970s, the demand for drilling and oilwell servicing increased dramatically. For example, the rig fleet rose from 340, on average in 1977, to 540 in 1980, which is shown on Table 1.

The available work for that equipment averaged 80 percent in 1979 and 1980, which is essentially full capacity, as we are unable to operate in some periods of the calendar year because of road bans and rains and problems like that.

Senator Kenny: I am sorry. Did you say that 80 percent is full capacity?

Mr. Krausert: Eighty percent is effectively full capacity. We don't count days where you are actually moving the drilling rig. We are counting spud to rig release days. It takes time to

[Traduction]

Le président: Honorables sénateurs, j'accueille maintenant le témoin suivant, la Canadian Association of Oilwell Drilling Contractors, représentée ici aujourd'hui par M. Don Herring, l'administrateur délégué de l'association, et par M. Brian Krausert, son président. Le comité a fait circuler un peu de documentation de base sur votre association, messieurs, mais vous souhaitez sûrement faire certaines observations sur l'association et sur son importance pour le secteur de l'industrie qu'elle sert, à savoir les entrepreneurs de forage. Je vous invite donc maintenant à présenter votre exposé, à la suite duquel les sénateurs pourront poser leurs questions.

M. Brian Krausert, président de la Canadian Association of Oilwell Drilling Contractors: Merci beaucoup, monsieur le président.

Messieurs, je vous remercie de nous donner l'occasion de vous présenter notre point de vue sur la société d'État Petro-Canada. En plus d'assumer la présidence de la Canadian Association of Oilwell Drilling Contractors, je dirige également ma propre entreprise, la Beaver Drilling Limited. Mon intervention, aujourd'hui, a pour but de vous présenter certaines observations des entrepreneurs relativement aux activités de Petro-Canada.

Nous avons un document à remettre au comité dans lequel ont été rassemblés un certain nombre de tableaux et de statistiques: nous aimerions que tout le monde puisse le parcourir. J'ai aussi laissé à votre secrétaire un texte contenant mes propres remarques. Mais, tout d'abord, j'aimerais vous expliquer brièvement ce qu'est la C.A.O.D.C. et comment fonctionnent les entreprises de forage.

La C.A.O.D.C. est une association corporative regroupant environ 150 sociétés de forage et d'entretien de puits au Canada. Pour nos opérations, nous utilisons plus de 1 000 installations de forage, navires de forage, plates-formes et unités de forage en mer, dont l'achat a coûté plus de 4,5 millions de dollars. Il en coûterait un peu moins cher aujourd'hui pour faire l'acquisition de cet équipement.

La demande de services adressée à notre secteur est directement proportionnelle au nombre de puits que les sociétés exploitantes comme Petro-Canada décident de forer ou de reconditionner.

Vers la fin des années 1970, on a assisté à un accroissement spectaculaire de la demande en ce qui a trait au forage et à l'entretien des puits. Par exemple, le nombre moyen d'installations de forage, qui était de 340 en 1977, s'est élevé à 540 en 1980, comme on peut le voir au tableau 1.

En 1979 et en 1980, cet équipement a été utilisé à 80 p. 100, en moyenne, c'est-à-dire qu'il a fonctionné pratiquement à plein rendement, car il a été impossible de rester en activité pendant certaines périodes de l'année à cause de la fermeture de certaines routes, à cause des pluies ou pour d'autres raisons de ce genre.

Le sénateur Kenny: Je m'excuse: avez-vous dit que 80 p. 100 correspondait au plein rendement?

M. Krausert: En effet. Pour arriver à ce résultat, on ne compte pas les jours consacrés au déplacement des installations de forage. On compte les périodes comprises entre le début et

[Text]

move the equipment around. There are a number of things that happen.

The past nine years have seen a considerable change in our fortunes, however. Activity declined to 58 percent utilization in 1981, falling to 40 percent by 1983 and then rebounding to a minimum profit level of about 55 percent in 1984 and 1985. Since then the Western Canadian Basin has been in desperate shape, with 1989 likely to be our worst year on record at 30 percent utilization.

Increasingly, we have become more dependent on the smaller and medium-sized operators to take the initiative in exploration and development activities in the Western Canada Sedimentary Basin.

A comparison of the relative activity of the operating companies is shown on Table 2. The C.P.A. companies, which are the large operators and the integrated oil firms, followed by the medium independents, are represented generally by IPAC, and, finally, the small players, as shown by the SEPAC people. The "unknown" category is comprised of well licences for which we are not able to match the firm name to the rosters of any producer trade association.

With that background, I would now like to comment on the activities of Petro-Canada.

The Crown Corporation was formed, as you know, with a mandate to secure supplies of hydrocarbons for use by Canadians. The company was to focus on both upstream and downstream activities, to become essentially a fully integrated oil company. In order to accomplish this, the corporation acquired three upstream oil companies, Atlantic Richfield Canada, or ARCO; Pacific Petroleum, and Petrofina, with existing production and lands available for exploration and development.

The reason it has been disappointing is that the bulk of the infrastructure in the service business is concentrated in the Western Sedimentary Basin, primarily engaged in work directed at the conventional resource target.

The three rather aggressive explorers mentioned earlier, ARCO, Pacific, and Petrofina, we believe, were interested in the continuing development of the Western Basin. Chart 3 shows the activity levels of these three companies in the year prior to the takeover by Petro-Canada. ARCO and Pacific both drilled in excess of 100 wells a year.

Once these companies were purchased by Petro-Canada, the focus was radically changed, as evidenced by the comments in their annual reports. The purchased production was used to generate revenue to fund activity and investments in other regions and areas, as well as in answer to other mandated objectives of the corporation, such as offshore participation.

[Traduction]

la fin du fonctionnement des installations. Il faut mettre un certain temps pour manœuvrer l'équipement. Il y a un certain nombre de choses à considérer.

Les neuf dernières années ont été marquées par une grande fluctuation du taux d'utilisation de notre équipement. En 1981, ce taux avait baissé à 58 p. 100 et, en 1983, il a encore chuté jusqu'à 40 p. 100. Il a remonté ensuite à 55 p. 100, en 1984 et en 1985, c'est-à-dire tout juste au seuil de rentabilité. Depuis la situation est lamentable dans le bassin de l'Ouest canadien: 1989 sera probablement notre pire année, avec un taux d'utilisation de 30 p. 100.

Lorsqu'il s'agit de prendre l'initiative des activités d'exploration et de développement dans le bassin sédimentaire de l'Ouest canadien, nous dépendons de plus en plus des petits et des moyens exploitants.

Le tableau met en parallèle les activités des diverses sociétés exploitantes. Les sociétés y sont classées comme suit: d'abord celles qui appartiennent à l'Association pétrolière du Canada, c'est-à-dire les grandes entreprises et les sociétés pétrolières intégrées, puis les entreprises indépendantes moyennes, généralement représentées par l'IPAC et, enfin, les petites entreprises, regroupées dans la SEPAC. Dans la catégorie «Inconnues», figurent les sociétés détenant des permis d'exploitation de puits mais dont les noms ne se retrouvent sur aucune des listes de membres des diverses associations.

Cela dit, j'aimerais maintenant faire quelques observations sur les activités de Petro-Canada.

Comme vous le savez, cette société d'État a reçu comme mission d'assurer l'approvisionnement des Canadiens en hydrocarbures. Au moment de sa formation, elle devait se concentrer à la fois sur les activités en amont et sur les activités en aval, pour devenir essentiellement une société pétrolière entièrement intégrée. À cette fin, Petro-Canada a fait l'acquisition de trois sociétés pétrolières en amont, soit Atlantic Richfield of Canada ou ARCO, Pacific Petroleum et Petrofina, avec leur capacité de production et avec les terres dont elles disposaient pour fins d'exploration et de développement.

La raison pour laquelle cette opération a été décevante, c'est que le gros de l'infrastructure dans le domaine des services est concentré dans le bassin sédimentaire de l'Ouest canadien, où l'on travaille surtout à l'exploitation des ressources conventionnelles.

Ces trois sociétés plutôt entreprenantes que nous venons de mentionner, c'est-à-dire ARCO, Pacific Petroleum et Petrofina, étaient intéressées, croyons-nous, à poursuivre le développement du bassin de l'Ouest. Le tableau 3 nous donne une idée de l'intensité des activités de ces trois entreprises, l'année précédant la prise de contrôle par Petro-Canada. Cette année-là, ARCO et Pacific ont toutes les deux foré plus de 100 puits

Après l'achat de ces sociétés par Petro-Canada, il s'est effectué un changement radical dans l'orientation de leurs activités, comme l'attestent les observations contenues dans leurs rapports annuels. La production servait maintenant à générer des recettes dans le but de financer des activités et de faire des investissements dans d'autres régions ou secteurs et dans le but de réaliser d'autres objectifs assignés à la société d'État, comme la participation à des travaux d'exploration en mer.

[Text]

The point is, while the goals of developing heavy oil and oil sands, frontier exploration and securing overseas supplies may be laudable, the evolution of the petroleum economics in the past few years has served to position the conventional resource base as the most cost-effective target for exploration and development.

At the same time, the service sector, which we represent, the most labour-intensive part of the industry, has yet to benefit significantly from the concentration by Petro-Canada on other resource opportunities.

While it is hindsight, the past few years would have been the time when the help would have been most appreciated, in light of the activity levels that we have suffered through, and which I described earlier.

Let me briefly place some of my remarks thus far in perspective by referring to the drilling activity.

In 1983 there were about 6,800 wells drilled in Western Canada. Of those, the large companies, essentially C.P.A. members, licensed 29 percent or 1,990 wells. Simply stated, the large companies initiated about one third of the drilling activity that year. This is shown back on Table 2.

Their participation actually rose through 1985, when they licensed some 3,700 wells. A lot of the increase is reflected in the concentration on heavy oil prospects and shallow gas targets. These, I should point out, do not benefit the service industry to the extent that the average ten-day well in "Cardium Alley" does.

In any event, if we compare Petro-Canada's performance with other companies which have been involved in heavy oil, frontier and gas development, an important observation can be made.

The statistics to which I refer are shown in the handout as Table 4. The table compares, for the past five years, the number of wells drilled by Petro-Canada, Esso, which is a similarly configured integrated company, PanCanadian, which is a large C.P.A. company with a primary emphasis on gas drilling, and the C.P.A. average per company performance.

For the so-called C.P.A. average, we have used the number of wells drilled by the top ten major oil companies in Canada.

Let's look at the results:

- In 1983, Petro-Canada drilled 213 wells while PanCanadian drilled 315 and the average for the ten majors was 177. For that year they were out-performed by the other large companies.

[Traduction]

La question est la suivante: même s'il peut être louable de vouloir se livrer à des activités de développement dans les domaines du pétrole lourd et des sables bitumineux, de vouloir faire de l'exploration dans les régions pionnières et de s'assurer des sources d'approvisionnement outre-mer, le secteur du pétrole a évolué de telle sorte, ces dernières années, qu'il faut maintenant se tourner vers l'exploration et le développement des ressources conventionnelles pour obtenir le meilleur rapport coût-efficacité.

Cependant, le secteur des services, que nous représentons et qui a le plus fort coefficient de main-d'œuvre dans l'industrie, n'a pas encore profité de façon significative du fait que Petro-Canada se soit concentré sur d'autres types de ressources.

Bien qu'il soit trop tard pour qu'on puisse y changer quelque chose, c'est pendant ces dernières années que l'aide aurait été le plus appréciée, compte tenu des fluctuations dont nous avons souffert et dont j'ai parlé tantôt.

Considérons un instant l'activité de forage dans une large perspective.

En 1983, on a foré environ 6 800 puits dans l'Ouest du Canada. Les grandes entreprises, pour la plupart membres de l'Association pétrolière du Canada, en ont foré 1 990 ou 29 p. 100. En somme, l'activité de forage a été réalisée pour environ un tiers par les grandes sociétés, cette année-là, comme on peut le voir au tableau 2.

L'activité des grandes sociétés s'est encore accrue jusqu'en 1985: elles ont été autorisées, cette année-là, à forer environ 3 700 puits. Une grande partie de cette augmentation résulte du fait qu'on s'est concentré sur la recherche de pétrole lourd et de gaz à faible profondeur. Je dois vous dire que cette orientation n'est pas aussi profitable pour l'industrie des services que peuvent l'être les puits forés sur une période moyenne de dix jours, à «Cardium Alley».

En tout cas, si l'on compare les réalisations de Petro-Canada avec celles des autres sociétés qui ont eu des activités de développement dans les domaines du gaz, du pétrole lourd et de l'exploitation des régions pionnières, il y a une importante observation à faire.

Les statistiques dont je parle figurent au tableau 4 dans le document et se rapportent aux cinq dernières années. On y indique le nombre de puits creusés par Petro-Canada, le nombre de puits forés par Esso, une autre société intégrée de configuration semblable, le nombre de puits forés par PanCanadian, une grande entreprise affiliée à l'Association pétrolière du Canada qui met surtout l'accent sur la recherche de puits de gaz et, enfin, la moyenne pour l'ensemble des sociétés appartenant à l'Association pétrolière du Canada.

Pour obtenir cette moyenne, nous nous sommes fondés sur le nombre de puits forés par les dix plus importantes sociétés pétrolières du Canada.

Voyons les résultats:

- En 1983, Petro-Canada a foré 213 puits et PanCanadian, 315. Pendant ce temps, la moyenne pour les dix plus grandes sociétés était de 177. Pour cette année-là, Petro-Canada a donc mieux fait que les autres grandes sociétés.

[Text]

—In 1984, they fell to less than half the Esso results and under the large company average.

—In 1985, they were better, but only two thirds of the C.P.A. average and well under Esso and PanCanadian.

—In the last three years, 1986, 1987 and 1988, they were at 75 percent to 90 percent of the average. At the same time, Esso and PanCanadian were two and three times as active. During the first half of 1989 they drilled only 75 wells.

To the extent that Petro-Canada spent any significant amount of money in the frontiers during the last six years, when the costs of drilling in the Western Basin have been below average, those funds would have provided a needed stimulus to the conventional industry. At the same time, they would have provided an inexpensive and secure supply of oil and gas for Canadians.

One could question the return on taxpayers' money from exploring and developing in the frontier or high-cost areas during this time period. This is particularly the case when the energy and momentum that existed in the three original purchased companies were eliminated by the purchase.

Perhaps a better strategy would have been to provide Petro-Canada with funding and then instructions to go out and explore the frontiers and develop the land position in the conventional areas by going to land sales.

In summary, the majority of the conventional activity that Petro-Canada has undertaken has been the development of already existing fields. The company has, for the most part, purchased existing production in the basin and drilled development wells to keep pace with the depletion rates. As the basin "matures", that is to be expected. As you produce a well it declines and then you drill other wells to fill it in. However, there have been major discoveries in the late eighties. Shell, for example, discovered the huge Caroline gas field just north of Calgary. Petro-Canada, on the other hand, has been focussing on the downstream end of its operations.

I do want to take a moment, in a much more positive vein, and point out that from the perspective of the contractor the drilling department of Petro-Canada is regarded as both fair and technically competent. Keith Brown is particularly one of the fairer individuals in management and is viewed by the fellows as a person who has grown up in the business.

[Traduction]

—En 1984, les activités de forage de Petro-Canada sont tombées à moins de la moitié de celles de la société Esso, et au-dessous de la moyenne pour les grandes sociétés.

—En 1985, la situation s'est améliorée, mais Petro-Canada n'a tout de même atteint que les deux tiers de la moyenne établie pour les sociétés appartenant à l'Association pétrolière du Canada et elle est restée bien en deçà des résultats obtenus par Esso et par PanCanadian.

—Pendant les trois dernières années (1986, 1987 et 1988), Petro-Canada a atteint entre 75 p. 100 et 90 p. 100 de la moyenne, tandis qu'Esso et PanCanadian étaient de deux à trois fois plus actives. Pendant la première moitié de 1989, la société d'État n'a foré que 75 puits.

Au cours des six dernières années, Petro-Canada a dépensé d'importantes sommes d'argent en régions pionnières pendant que, dans le bassin de l'Ouest, les coûts du forage se situaient au-dessous de la moyenne. Ces sommes auraient pu constituer le stimulant dont avait besoin l'industrie conventionnelle.

Elles auraient pu, également, servir à assurer les Canadiens d'un approvisionnement sûr et peu coûteux en pétrole et en gaz. On peut se demander jusqu'à quel point l'argent des contribuables a été bien utilisé pendant cette période, lorsqu'on songe aux travaux d'exploration et de développement effectués en régions pionnières ou dans des régions de vie chère, d'autant plus qu'on ne retrouve plus le dynamisme qui existait à l'origine chez les trois sociétés achetées par le gouvernement.

Il aurait peut-être été préférable d'allouer des sommes à Petro-Canada puis de lui donner des instructions pour qu'elle aille explorer les régions pionnières tout en renforçant sa position dans les secteurs conventionnels par l'achat de terrains.

En résumé, les activités de Petro-Canada dans les secteurs conventionnels ont consisté, pour la plupart, à développer les champs déjà existants. De façon générale, la société a acheté la production existante dans le bassin et elle a procédé au forage de puits de développement à un rythme proportionné au taux d'épuisement. Avec le «vieillessement» du bassin, c'est à cela qu'il faut s'attendre. Une fois qu'un puits est établi, il s'épuise petit à petit et vous en creusez d'autres pour le remplacer. On a cependant fait d'importantes découvertes vers la fin des années quatre-vingt. Shell, par exemple, a découvert l'immense champ de gaz de Caroline, juste au nord de Calgary. Petro-Canada, pendant ce temps, s'est concentré sur l'extrémité en aval de ses opérations.

Dans un esprit beaucoup plus positif, je voudrais maintenant souligner le fait que le service de forage de Petro-Canada, en tant qu'entrepreneur, est considéré comme étant valable et techniquement compétent. Keith Brown, notamment, est l'un des hommes les plus compétents en gestion et ses collègues le considèrent comme une personne qui a acquis ses titres de noblesse dans le domaine.

[Text]

Gentlemen, I would like to thank you for your time and attention and I would be pleased to entertain any questions that you may have.

The Chairman: Thank you very much, Mr. Krausert. We do have some questions. I have some but we will start with Senator Kenny.

Senator Kenny: Thank you, Mr. Chairman. I would like to thank both of you gentlemen very much for coming today. I think the committee knew before you came about the difficulty that your association has been experiencing, but having you here and presenting us with these statistics drives it home in a very compelling way. These are difficult times for people who are drilling out here, and I think we recognize that.

The message I am getting from your presentation, as reflected in your last paragraph, is that Petro-Canada are not bad folks in terms of whether they treat the members of your association fairly, but fundamentally Petro-Canada doesn't do an awful lot for you people and you feel you can demonstrate that when you compare it to other large oil and gas companies. Is that fair to say?

Mr. Krausert: Yes.

Senator Kenny: The question I have to ask you, then, is, how does that relate to Petro-Canada's objectives? I don't dispute anything you have said but I don't see how that relates to what we are examining. Do you feel that one of the reasons Petro-Canada was here was to provide work for your association?

Mr. Krausert: Well, that would have been very nice. The initial mandate of Petro-Canada, as I remember it, was to provide a number of things. One was to provide self-sufficiency of energy going into the 1990s, and here we have approximately six weeks left before the 1990s and, as near as I can tell, we are not there yet.

I think that the other thing Petro-Canada was developed for was to have an ear on the industry, a major ear, and it has acquired that, no question. I think Petro-Canada has built up a large infrastructure that has a lot of assets and a lot of revenue. So from that viewpoint I think Petro-Canada has responded very well, but in terms of being a leader in providing oil self-sufficiency in Canada, I don't believe that has happened. In my opinion the company has not initiated a lot of new and original exploration that would provide a fair amount of work back in the low-cost part of the basin, which is the Western Canadian Sedimentary Basin. It has done a fair amount on the east coast and some stuff in the Arctic.

I think all large oil companies should be focused that way, but what you should be looking at is providing the population of Canada with cheap energy first. You don't go and find the real expensive stuff and try to bring it on at the expense of leaving the cheaper energy in the ground, which is the hydro-

[Traduction]

Messieurs, je vous remercie de m'avoir accordé votre temps et votre attention et, si vous avez des questions, maintenant, il me ferait plaisir d'y répondre.

Le président: Merci beaucoup, M. Krausert. En effet, nous avons des questions. J'en ai moi-même à vous poser, mais nous allons commencer par celle du sénateur Kenny.

Le sénateur Kenny: Merci, monsieur le président. Je voudrais d'abord remercier ces deux messieurs de s'être présentés ici aujourd'hui. Je pense que le comité était déjà au courant des difficultés éprouvées par votre association mais, par votre exposé et vos statistiques, vous nous avez grandement aidé à mieux comprendre la situation. Les temps sont difficiles pour ceux qui font de l'exploration ici, et je pense que nous reconnaissons ce fait.

Le message que je retiens de votre exposé, c'est que les gens de Petro-Canada, comme vous le laissez entendre dans votre dernier paragraphe, ne sont pas de méchantes personnes, en ce sens qu'ils traitent bien les membres de votre association, mais qu'essentiellement, Petro-Canada ne fait pas grand-chose pour vous et que vous pouvez le démontrer en comparant ce qu'elle fait avec ce que font les autres grandes sociétés pétrolières et gazières. Est-ce que je me trompe?

M. Krausert: Vous avez raison.

Le sénateur Kenny: La question que je veux vous poser, alors, est la suivante: quel est le rapport entre ce que vous dites et les objectifs de Petro-Canada? Je ne mets aucunement en doute ce que vous avez dit, mais je ne vois pas comment cela se rattache à ce que nous sommes en train d'examiner. Avez-vous le sentiment que l'un des objectifs à Petro-Canada est de fournir du travail à votre association?

M. Krausert: Ah! Ce serait très bien. Je crois que la mission initiale confiée à Petro-Canada était d'assurer un certain nombre de choses et, entre autres, l'autosuffisance énergétique pour les années 1990. Or, nous sommes à peu près à six semaines des années 1990 et, autant que je puisse en juger, l'autosuffisance n'est pas encore atteinte.

Je pense que l'autre chose qu'on demandait à Petro-Canada, au moment de sa création, c'était de rester attentivement aux écoutes de l'industrie, et, à mon avis, elle a très bien répondu à cette attente. Je crois que Petro-Canada a mis sur pied une importante infrastructure dont les actifs et les recettes sont très considérables. Donc, de ce point de vue, il me semble que Petro-Canada a atteint son objectif. Par contre, ce n'est pas le cas, à mon avis, en ce qui concerne le rôle de leader qu'elle devait jouer pour assurer l'autosuffisance du Canada en pétrole. Selon moi, la société n'a pas effectué beaucoup de nouveaux travaux d'exploration susceptibles de relancer considérablement les activités dans la partie du bassin nécessitant peu d'investissements, c'est-à-dire dans le bassin sédimentaire de l'Ouest canadien. Elle a fait passablement de travaux sur la côte est et un peu, dans l'Arctique.

Je pense que toutes les grandes sociétés pétrolières devraient faire l'objet d'un tel examen mais que ce qui importerait serait d'approvisionner les Canadiens tout d'abord en énergie à bon marché. On ne devrait pas aller chercher le pétrole qui nous coûte cher en laissant de côté, par ailleurs, cette énergie peu

[Text]

carbons that you can find in the Western Canadian Sedimentary Basin. I think we have the infrastructure here—I know we have the infrastructure—to provide cheap energy in Canada for many, many years.

As that energy is being used up, then you take the next step and you go and find the next level of expensive energy. I think that would have been the proper way to evolve.

Senator Kenny: As I listen to you, sir, I get the impression that Petro-Canada has perhaps done what it should have done but you disagree with the objectives that it was given in the first place, which was to bring on some projects that were perhaps not quite economic but to bring them on faster than a fully commercial company might.

I don't want to put words in your mouth but the impression I get is that you and your association are unhappy with the mandate given to Petro-Canada in the first instance but you are not quibbling with the fact that they might have addressed that mandate.

Mr. Krausert: Well, I guess we believe that they addressed the mandate, senator, and part of the mandate, of course, was to explore and to develop in conventional areas. What it chose to do was to buy conventional production and use the revenues that were generated from the conventional production to explore in other areas, more expensive areas, as well as, to some extent, buy interests overseas or participate in overseas interests.

I guess our objection, and we tried to make comment to that extent in these remarks, is that if the government saw fit to give them the money to participate in higher risk ventures, we have no particular question about that objective, I guess, or at least we are silent on that objective, but we have been unfortunate in the past five years as being, I guess, negative beneficiaries of a program that has seen large oil companies consolidate their assets.

It doesn't particularly matter whether it is Petro-Canada buying Atlantic Richfield and Pacific, or if it is Esso buying Texaco, the long and short of it is that less activity takes place whenever there are any mergers. One company doesn't do the work that two companies do and if Petro-Canada, in the process of acquiring assets, bought the productive energy or the exploration abilities of three other companies, they would have undertaken less work than those three companies probably would have; at least, that seems to be the record that the other companies had. That is also true of Esso, Texaco and others, Amoco and Dome, et cetera.

I guess one of our prime complaints, which I appreciate has not as much to do with Petro-Canada right now, is the feeling we have had over the past three years while watching all the other mergers take place, mergers affecting activity in the conventional area. What we probably would have preferred is that if Petro-Canada is going to participate in the conventional area, in the known reserve area, there are many ways to do it.

[Traduction]

coûteuse que représentent les hydrocarbures présents dans le bassin sédimentaire de l'Ouest. Je pense que nous avons ici l'infrastructure nécessaire (je sais que nous l'avons) pour assurer l'approvisionnement des Canadiens en énergie à bon marché pendant de très nombreuses années.

Nous devrions attendre que cette source d'énergie soit épuisée avant de rechercher d'autres sources d'approvisionnement plus coûteuses: il me semble que ce serait la façon logique de procéder.

Le sénateur Kenny: D'après ce que vous dites, monsieur, j'ai l'impression que Petro-Canada a peut-être fait ce qu'elle devait faire mais que vous n'êtes pas d'accord avec les objectifs qui lui ont été fixés au départ, soit de réaliser certains projets qui n'étaient peut-être pas très économiques mais qu'elle pouvait mener à bien plus rapidement qu'une entreprise entièrement commerciale.

Je ne voudrais pas vous faire dire ce que vous ne voulez pas dire, mais j'ai l'impression que vous et votre association, vous acceptez mal la mission initialement confiée à Petro-Canada mais que vous ne mettez pas en question la façon dont elle s'est acquittée de cette mission.

M. Krausert: Bien, nous croyons que Petro-Canada a rempli sa mission, sénateur, et cette mission consistait en partie, évidemment, à explorer et à développer les secteurs conventionnels. Ce qu'elle a choisi de faire, ce fut d'acheter une production conventionnelle et d'utiliser les recettes ainsi obtenues pour faire de l'exploration dans d'autres régions où les coûts sont plus élevés et, aussi, dans une certaine mesure, pour acheter des entreprises à l'étranger ou pour acquérir des parts dans des sociétés étrangères.

Notre objection, au sujet de laquelle nous avons essayé de nous expliquer ici, pourrait, selon moi, se formuler comme suit: si le gouvernement a jugé approprié de donner à Petro-Canada les fonds nécessaires pour participer à des entreprises à risque élevé, nous ne mettons pas en cause cet objectif, je pense, ou, à tout le moins, nous n'en disons rien. Mais nous regrettons d'avoir subi, depuis cinq ans, les effets négatifs d'un programme qui a permis aux grandes sociétés pétrolières de consolider leurs actifs.

Toute fusion entraîne une réduction des activités: en résumé, c'est là le problème, que ce soit Petro-Canada qui achète Atlantic Richfield ou Esso qui achète Texaco. Après une fusion, la nouvelle société ne fait pas le même travail que faisaient les deux anciennes et, si Petro-Canada, dans le processus d'acquisition d'actifs, a obtenu la capacité de production et d'exploration des trois autres sociétés, elle a probablement entrepris moins de travaux, par la suite, que les trois sociétés réunies auraient fait. C'est du moins ce qui semble ressortir des données des autres sociétés. C'est la même chose pour Esso, Texaco et les autres, pour Amoco et Dome, etc.

Je pense que c'est là un de nos principaux griefs, mais je crois que ce grief ne découle pas autant de l'attitude de Petro-Canada, actuellement, que des impressions que nous avons eues au cours des trois dernières années devant les autres fusions qui se sont produites et qui ont touché les activités du secteur conventionnel. Nous aurions probablement préféré que Petro-Canada s'y prenne autrement pour exploiter les zones

[Text]

You can show up at a land sale, buy a land position and go out and drill some holes in the ground and participate in the conventional area, develop those reserves, take the revenues, spend them in the north, if that is what they want to do. Lots of other companies have had to do that.

Senator Kenny: Since 1984 they pretty well have had a mandate to be an oil company "as any other". I say that in quotation marks. Is it the impression of your association that that has been the case?

Mr. Krausert: You lost me.

Senator Kenny: Well, Petro-Canada had a specific mandate when it was originally founded and the mandate included being an eye on the industry; it included assisting with energy self-sufficiency through importing oil; it included figuring out what Canada's inventory was, and on and on.

In more recent times, specifically since 1984, the direction from the government that they have received is, "Look, those things were all fine and maybe they were useful in their day but right now we would like you folks to be more like Imperial Oil or Amoco or whoever, without any special government mandate." Now, is it the impression of your association that Petro-Canada has been behaving that way since 1984?

Mr. Krausert: Yes, that is true. Some might argue that we are not completely fair in dragging out the statistics we have, but Petro-Canada are not as aggressive, for example, as Esso; they are not as aggressive in the conventional area doing conventional drilling and exploration activity as PanCanadian. I think they are probably fulfilling their mandate. I am not sure exactly when they bought all the gas stations from Gulf and how much of their available resources were diverted into that as opposed to developing new assets. And I guess that is our prime interest. We would just as soon see money that is available for expenditure by large oil companies find its way into proving oil and gas reserves as opposed to paying off bank debt or buying gas stations that already exist under somebody else's name and these sorts of things. That is our self interest, in any event. There may be other reasons why somebody buys gas stations with somebody else's name on them.

The Chairman: Is there any role that you can see for a state-owned company in Canada? Would your association endorse any activity, whether it is determining a national inventory or bringing on a project sooner or being an ear on the industry? Is there any role from the perspective of your membership that a state-owned oil company could perform usefully?

Mr. Don Herring, Managing Director, Canadian Association of Oilwell Drilling Contractors: We would probably take the philosophical view, first of all, that the oil industry is one

[Traduction]

conventionnelles, les réserves connues. Il y a bien des façons de procéder. La société pouvait se présenter à une vente de terrains, acheter des terrains, aller faire quelques trous dans le sol et participer à l'exploration du secteur conventionnel, développer ces réserves, encaisser les recettes et dépenser cet argent dans le nord si elle le voulait. De nombreuses autres sociétés ont dû procéder ainsi.

Le sénateur Kenny: Depuis 1984, Petro-Canada a pratiquement reçu comme mission d'agir «comme n'importe quelle autre société», entre guillemets. Votre association a-t-elle l'impression que c'est ce qui s'est produit?

M. Krausert: Je ne vous suis pas.

Le sénateur Kenny: Eh bien! Lorsqu'on a créé la société Petro-Canada, on lui a assigné une mission particulière: elle devait permettre au gouvernement de garder l'industrie à l'œil, elle devait contribuer à assurer notre autosuffisance énergétique par l'importation de pétrole, elle devait faire l'inventaire de nos ressources, et ainsi de suite.

Plus récemment, c'est-à-dire à partir de 1984, la société s'est fait dire à peu près ceci par le gouvernement: «Écoutez, ces activités sont toutes très intéressantes, elles avaient peut-être leur utilité à l'époque, mais maintenant nous aimerions que vous vous comportiez davantage comme Imperial Oil ou Amoco ou n'importe quelle autre société, sans mission spéciale assignée par le gouvernement.» Avez-vous l'impression, en tant qu'association, que Petro-Canada a suivi ces nouvelles directives émises en 1984?

M. Krausert: Oui, c'est vrai. Certains pourraient prétendre que nous ne sommes pas parfaitement honnêtes dans l'utilisation des statistiques, mais Petro-Canada ne fait pas preuve d'autant de dynamisme qu'Esso, par exemple; elle n'est pas aussi dynamique que PanCanadian en ce qui a trait aux travaux de forage et d'exploration effectués en zones conventionnelles. Je pense qu'elle remplit probablement son mandat. Je ne me souviens pas exactement à quel moment elle a acheté toutes les stations-service Gulf ni quelle part de ses ressources disponibles a été utilisée à cette fin au lieu de servir à la création de nouveaux actifs. Et je pense que c'est là notre principal intérêt. Nous préférierions que l'argent dont disposent les grandes sociétés pétrolières serve à la constitution de réserves gazières et pétrolières plutôt qu'au remboursement de dettes aux banques ou encore à l'achat de stations-service qui existent déjà sous un autre nom, ou à d'autres fins du même genre. Il y va de notre intérêt, de toute façon. Il peut y avoir d'autres raisons pour lesquelles une société achète des stations-service existant sous un autre nom.

Le président: Selon vous, une société d'État a-t-elle un rôle quelconque à jouer au Canada? Votre association est-elle d'accord avec le fait que cette société remplisse une fonction particulière, qu'il s'agisse de constituer un inventaire national, d'accélérer la réalisation d'un projet ou de surveiller l'industrie? Y a-t-il un rôle que vos membres jugeraient bon de confier à une société pétrolière d'État?

M. Don Herring, administrateur délégué de la Canadian Association of Oilwell Drilling Contractors: Si nous partons du principe que l'industrie du pétrole est l'une des industries

[Text]

of the most highly regulated industries in the country, so I am not sure what the real motivation for having a window on the industry is anyway. It just doesn't seem that it is that secretive a business to begin with.

I suppose that if there is an advantage in having national oil company swaps such as, for example, when Petro-Canada bought imported oil from Mexico, there may be some good reason for doing that. I guess we would stand aside from that. If oil is going to be imported into this country because we don't have enough, or we don't have enough of the right kind of oil—for example, we are now shipping heavy oil into the U.S. in exchange for light oil—maybe there is a role for Petro-Canada or somebody else as a good purchaser of oil, just like there is a role for the Canadian Wheat board, I suppose, doing government-to-government exchanges in the wheat market. So we can't say, I don't think, that there is no role for Petro-Canada.

Senator Kenny: Thank you, Mr. Chairman.

The Chairman: Senator Roblin.

Senator Roblin: You have prompted a number of very interesting lines of thought, at least to me, and I could perhaps explore some of those with you. What has happened to the overall capital investment in your industry over these past ten years? Has it declined? Have a number of companies had the same trouble as Bow Valley Resources, or whatever they are called, and gone out of business? What is the picture with respect to the facilities you have that you are trying to sell?

Mr. Krausert: Well, effectively over the last ten years we have gone through quite an evolution. In the early 1980s, late seventies, early eighties, it was very easy to raise capital to build drilling rigs because there was a tremendous demand for people to explore for oil and gas in Canada, and also in the United States, because people basically believed that the price of the product they were exploring for was going to go up, and it showed up in the National Energy Program where they even said how much the price of oil was going to be in 1985.

So with that it was very easy for us to go to the banks and borrow money, or go to oil companies and get term contracts to basically pay off the rigs. When everybody stopped exploring or changed their view of the world in terms of the economics of drilling and exploring, there was an over-surplus of drilling equipment. There have been a fair number of changes of ownership of drilling contractors, but the beauty about a drilling rig, especially in Western Canada, is that the company may go into receivership but the drilling rig never disappears. They may get what I call a new sticker kit and a paint job and show up under a new flag, if you will.

[Traduction]

les plus fortement réglementées au pays, je ne vois pas très bien l'utilité de garder une fenêtre sur l'industrie. Il me semble que l'industrie n'a pas tellement de choses à cacher.

Je suppose que si les échanges entre des sociétés pétrolières nationales présentent un avantage, par exemple, lorsque Petro-Canada a importé du pétrole du Mexique, je suppose qu'il y a de bonnes raisons de le faire. Je pense que nous appuierions ce genre de pratique. Si nous devons importer du pétrole parce que notre production est insuffisante ou parce que nous ne produisons pas le genre de pétrole dont nous avons besoin en quantité suffisante—par exemple, nous expédions actuellement du pétrole lourd aux États-Unis qui en retour nous envoient du pétrole léger—peut-être pouvons-nous penser que Petro-Canada ou une autre société aurait un rôle à jouer en qualité de bon acheteur de pétrole, de la même façon que la Commission canadienne du blé a un rôle à jouer, je suppose, dans les échanges entre les sociétés nationales qui s'occupent du marché des céréales. Je pense donc qu'on ne peut pas dire que Petro-Canada n'a aucun rôle à jouer.

Le sénateur Kenny: Merci, monsieur le président.

Le président: Sénateur Roblin.

Le sénateur Roblin: Vous avez fait valoir un certain nombre de points de vue intéressants, du moins à mes yeux, et peut-être pourrions en examiner quelques-uns de plus près. Qu'est-il advenu du capital que vous avez engagé dans l'industrie au cours des dix dernières années? A-t-il diminué? Un certain nombre de compagnies n'ont-elles pas connu les mêmes ennuis que la société qui s'appelle Bow Valley Resources ou quelque chose comme ça, et n'ont-elles pas dû fermer leurs portes? Quelle est la situation des installations que vous possédez et que vous voulez vendre?

M. Krausert: Eh bien effectivement, nous avons connu toute une évolution au cours des dix dernières années. Au début des années 80, à la fin des années 70 et au début des années 80, il était très facile de lever des fonds pour construire des installations de forage parce que la demande en vue de faire de la prospection pétrolière et gazière était très forte au Canada et également aux États-Unis parce qu'on pensait alors que le prix du pétrole et du gaz allait augmenter et cette tendance s'est également manifestée dans le Programme Énergétique National par le biais duquel on avait prédit quel serait le prix du pétrole en 1985.

Dans ce contexte, il nous était facile d'aller emprunter de l'argent à la banque ou d'obtenir des sociétés pétrolières des contrats à terme qui nous permettaient de couvrir le coût des installations. Lorsque tout le monde a cessé de faire de la prospection ou a changé d'avis au sujet de la rentabilité du forage et de la prospection, nous sommes restés avec du matériel de forage excédentaire. Un bon nombre d'entreprises de forage sont passées aux mains de nouveaux propriétaires, mais ce qu'il y a de charmant dans une installation de forage, et particulièrement dans l'Ouest du Canada, c'est qu'une société a beau être mise sous séquestre, le matériel de forage, lui, ne disparaît pas. Celui-ci peut donc être repeint et identifié au nom d'un autre propriétaire et refaire surface ailleurs, si l'on peut dire.

[Text]

So there has been a fair amount of maneuvering of the actual iron around different owners, and each time there is a receivership or a change of ownership the cost base of that equipment drops. It has been very, very difficult for the contractors that way, and it is extremely difficult now for them to raise capital through banks or equity.

Senator Roblin: I guess I would like to know whether in your opinion the industry has actually shrunk in terms of facilities or has it really been stockpiled.

Mr. Krausert: Actually, the drilling industry has shrunk but not significantly. We were at a peak of about 580 rigs in Western Canada. That was about 1985. Right now we are at 496 rigs, and the rigs that have basically fallen out of the system have been ones that either got burnt up or been cannibalized.

Senator Roblin: I suppose the capital base of the industry has shrunk so that these bankruptcies and changes of ownership and the amount of money invested, the book value, has declined.

Mr. Krausert: Oh, it has declined astronomically. The \$3.5 million or \$4 million drilling rig that you went out and bought, that I bought, for example, in 1979-80, I could actually go out and trade for about \$300,000 right now. That is the sort of level of capital depreciation we have seen.

Senator Roblin: What kind of economic results are you getting in the drilling industry these days? Is it below costs or are you showing a profit at all?

Mr. Krausert: On a cash basis I would say generally you are at about a break-even position. If you throw in any interest expense that the contractor may have incurred back years ago when he acquired the loan, and if generally he has not made the payments on the loan and the interest has just kept tacking on to the principal, that number just keeps getting bigger until finally they say, "Poof, it's done!"

Senator Roblin: Would it be fair to say that the cash flow is sufficient to pay for the cash costs?

Mr. Krausert: Providing there are no interest payments.

Senator Roblin: Thank you. That sort of clarifies a point.

Mr. Herring: I wonder, senator, if maybe a couple of other statistics would put it into perspective. The industry generally is making no return. It is meeting its cash costs on a daily basis and in a lot of cases it is not making any return. It is not making an allowance for depreciation; in fact, in a recent survey we did of our members it was estimated that, without the infusion of about \$100,000 worth of capital per rig, they could fire up about 425 rigs.

Mr. Krausert: Yes.

Mr. Herring: And more importantly, the industry has been existing in a state where there have been very low levels of activity, between 30 percent and 40 percent, with some activity

[Traduction]

Donc, le matériel est souvent passé d'un propriétaire à un autre, et chaque fois qu'une société est mise sous séquestre ou change de propriétaire, le coût de base du matériel diminue. Cette période a été extrêmement pénible pour les entrepreneurs et il leur est très difficile à l'heure actuelle d'obtenir des fonds par un emprunt bancaire ou par l'émission d'actions.

Le sénateur Roblin: J'aimerais savoir si, à votre avis, le marché a réellement fléchi du point de vue du nombre des installations de forage en activité ou si celles-ci ont été laissées non exploitées intentionnellement?

M. Krausert: En réalité, l'industrie du forage a régressé, mais pas de façon significative. Nous avons atteint un sommet de 580 installations dans l'Ouest du Canada. C'était vers 1985. Actuellement, on compte 496 installations de forage en activité et l'écart s'explique par le fait que des installations sont devenues inutilisables ou qu'elles ont été cannibalisées.

Le sénateur Roblin: Je suppose que le capital de base de l'industrie a diminué et qu'avec ces faillites et ces aliénations d'entreprise que les montants investis, la valeur comptable, a diminué.

M. Krausert: Oh, elle a diminué de façon spectaculaire. L'installation de forage qu'on achetait à 3,5 ou 4 millions de dollars, par exemple, celle que j'ai achetée en 1979-1980, ne se revendrait aujourd'hui que 300 000 \$ environ. Voilà un exemple représentatif de la dépréciation que nous avons connue.

Le sénateur Roblin: Quel est le rendement économique de l'industrie du forage de ces temps-ci? Arrivez-vous à couvrir vos frais ou vous arrive-t-il de faire des bénéfices?

M. Krausert: Si l'on s'en tient à la comptabilité de caisse, je dirais que nous faisons généralement nos frais. Si l'on tient compte des intérêts que l'entrepreneur paie depuis longtemps—en fait depuis qu'il a fait un emprunt—sans rembourser de capital—intérêts qui s'ajoutent au principal et s'accumulent—à ce moment-là, non, nous ne faisons pas de bénéfices, bien au contraire.

Le sénateur Roblin: Serait-il juste de dire que votre marge brute d'autofinancement est suffisante pour couvrir vos dépenses courantes?

M. Krausert: À la condition de ne pas avoir d'intérêts à payer.

Le sénateur Roblin: Merci. Cela éclaircit en quelque sorte un point.

M. Herring: Je me demande, monsieur le sénateur, si une couple de caractéristiques supplémentaires ne mettrait pas ce point en perspective. Les entrepreneurs dans cette industrie ne font pas de profits. Ils arrivent à couvrir leurs dépenses sur une base quotidienne et plusieurs ne font aucun profit. Ils n'ont pas d'amortissement cumulé; en fait, une enquête menée auprès de nos membres récemment révèle que s'ils n'injectaient pas environ 100 000 \$ par installation, ils pourraient en exploiter environ 425.

M. Krausert: Oui.

M. Herring: Et ce qui est encore plus important, c'est que l'industrie a continué d'exister malgré une très faible activité, que l'on peut situer à environ 30 ou 40 p. 100 de sa capacité, et

[Text]

on a quarterly basis or a monthly basis; for example, we just went through one in October, driven by a change in Alberta's fiscal regime. We had some of those with the federal program CEDIP last year.

The long and short of it is that we are losing crews to other industries. In Alberta, for example, it is the pulp and paper business, we think, and when we asked our members last month how many rigs they could start up with the available crews they have—and we have the unfortunate problem where we have some double counting of crews—we found that we are probably at less than 250.

Senator Roblin: Have the prospects of the gas industry done anything to help your future outlook on drilling requirements?

Mr. Krausert: Yes and no. I think the industry, by and large, believes that there will be a tremendous amount of drilling to fill up the pipelines with the product going into either New England or California, but that has not transformed into much work at all for the vast majority of the drilling contractors.

Senator Roblin: So it is a hope rather than —

Mr. Krausert: Well, what people are doing right now is that before they start their exploration they are waiting to see if the pipeline does in fact go in. I don't know if there is much doubt that it won't but there are people still waiting. They won't start until they know they can get firm access to that pipeline to sell the product. They are not prepared to spend any money yet.

Senator Roblin: So it is a little way into the distance, I suspect.

Mr. Krausert: I suspect we are probably at least twelve to fourteen months away.

Senator Roblin: To get back to PanCanadian and your points with respect to their activities, I guess they would take the stand, if they were here, that it is cheaper to buy someone else's proven resource than to explore for more in the sedimentary basin of Western Canada. What do you think about that? That undoubtedly is one of the points that needs to be raised. Do you think that is so?

Mr. Krausert: It depends on the price. I mean, you can buy anything for a price and I think Petro-Canada basically proved that point.

Senator Roblin: I think, among other things, that is what has been driving the changes in the structure of the oil industry, among other things, the idea of getting your hands on someone else's proven reserves at a price you think is economic.

Mr. Krausert: Oh, sure.

[Traduction]

une activité parfois trimestrielle ou mensuelle; par exemple, nous venons juste de connaître une période de ralentissement en octobre, attribuable à une modification du régime fiscal en Alberta. Nous en avons connu avec le programme fédéral, avec le CEDIP, l'année dernière.

Bref, cette situation nous fait perdre de la main-d'oeuvre qui va travailler dans d'autres secteurs d'activité économique. En Alberta, c'est l'industrie des pâtes et papiers qui bénéficie de la situation, croyons-nous. Quand nous avons demandé à nos membres, le mois dernier, également, combien d'installations ils pourraient mettre en activité avec les équipes dont ils disposent—et malheureusement, nous avons également un certain problème de comptage en double—nous avons constaté que les possibilités se situaient en deçà de 250.

Le sénateur Roblin: Les nouveaux débouchés dans l'industrie gazière ont-ils contribué à faire redémarrer les affaires pour vous?

Mr. Krausert: Oui et non. Je pense que l'industrie, en général, croit que le forage va effectivement reprendre de plus belle si l'on veut pouvoir donner suite à tous les projets d'alimentation de la Nouvelle-Angleterre ou de la Californie, mais pour la grande majorité des entrepreneurs cela ne s'est pas encore traduit par la signature de nombreux contrats.

Le sénateur Roblin: C'est donc davantage un espoir qu'autre chose.

Mr. Krausert: Eh bien, ce qui se passe à l'heure actuelle, c'est qu'avant d'entreprendre toute exploration, les sociétés attendent de voir si les pipelines vont réellement être construits. Je ne sais pas si elles en doutent ou non, mais il y en a qui attendent toujours. Elles ne bougeront pas tant qu'elles ne seront pas assurées qu'elles auront véritablement accès au pipeline qui va permettre de vendre leur produit et elles ne sont pas encore prêtes à engager des dépenses.

Le sénateur Roblin: C'est donc pour un peu plus tard si je ne m'abuse.

Mr. Krausert: À mon avis, il ne se passera rien avant douze à quatorze mois.

Le sénateur Roblin: Pour revenir à la société PanCanadian et à ce que vous avez dit à propos de ses activités, j'imagine qu'elle soutiendrait, si elle était représentée ici, qu'il coûte moins cher d'acheter les ressources prouvées de quelqu'un d'autre que de poursuivre l'exploration dans le bassin sédimentaire de l'Ouest canadien. Qu'en pensez-vous? Voilà sans aucun doute une question à soulever. Est-ce également ce que vous croyez?

Mr. Krausert: Cela dépend du prix. Je m'explique: on peut acheter n'importe quoi si on y met le prix et je crois que Petro-Canada l'a bel et bien prouvé.

Le sénateur Roblin: Je pense que c'est ce qui a amené les changements dans la structure de l'industrie pétrolière, entre autres, l'idée de mettre la main sur des réserves prouvées à un prix intéressant.

Mr. Krausert : Oui, bien sûr.

[Text]

Senator Roblin: It is not just PanCanadian that is doing that. Everybody has done it.

Mr. Krausert: No question. Every major company that has gone through a merger has these tremendous packages, if you will, that are out on the street. There has been a lot of time and effort spent by basically every company to see if they can find a jewel in the haystack of properties that are being thrown out on the street, and if you can buy it at a price, yes, it is a great piece of business and an excellent way of doing business. However, it has been our point of view that that has not stimulated a lot of new business for our members.

Senator Roblin: I could see that, and I guess you are waiting for an increase in the price of oil to make the situation more attractive to these people who would drill if they thought it was a good business proposition.

Another point that interested me is this. You gave me the impression that you didn't think Petro-Canada had really found much oil, if at all, that they mostly bought other people's oil and put in development wells to outline the field. Is that really what you think?

Mr. Krausert: Petrol-Canada has actually found a fair amount of oil. It has been our view that they haven't found a lot of the low-cost oil.

Senator Roblin: I am thinking, really, of what they found in the Western Sedimentary Basin, not the stuff on the frontiers which is just so hypothetical.

Mr. Krausert: You've got that right! I would say generally they haven't been a strong leader, that I am aware of, in new exploration techniques in terms of finding significant volumes of production. I would say that's true.

Senator Roblin: Thank you.

The Chairman: Senator Lefebvre.

Senator Lefebvre: That you, Mr. Chairman. There is something that I would like you to describe for me, Mr. Krausert or Mr. Herring. You have some rigs of your own?

Mr. Krausert: Yes.

Senator Lefebvre: You are president of your own company. Do you take your rigs out and start working only under contract for a company or do you do some on your own? What risk taking do you do? In other words, if XYZ oil company wants to hire you with your rig to do something, you make a deal if you are satisfied and you go out and you are paid no matter whether that oil comes in or not. You are paid so much. I don't know if it is so much a foot of drilling or whatever. Anyway, I would like you to describe that for me. Do you do some on your own speculation? Do you sometimes say, "I'm getting that piece of land. I think it's good and I'm going to try a few on my own". Do you do that?

[Traduction]

Le sénateur Roblin: Ce n'est pas uniquement PanCanadian qui a adopté cette attitude. Toutes les autres sociétés ont fait la même chose.

M. Krausert: C'est évident. Chaque grande société qui a connu une fusion a une quantité énorme d'actifs à liquider. Pratiquement toutes les compagnies ont consacré énormément de temps et d'effort dans l'espoir de trouver une perle parmi ce nombre incalculable de titres mis en vente et s'il est possible de les acquérir en y mettant le prix, oui, c'est une bonne affaire et même une excellente façon de faire des affaires, mais nous avons trouvé que cela n'avait pas apporté de nouveaux marchés pour nos membres.

Le sénateur Roblin: Oui, en effet. Je suppose que vous attendez que le prix du pétrole augmente pour attirer plus facilement les entrepreneurs qui seraient prêts à forer des puits s'ils y voyaient une bonne affaire.

Un autre point que j'ai trouvé intéressant, c'est que j'ai eu l'impression, en vous écoutant parler, que vous pensez que Petro-Canada n'a pas réellement découvert de grandes quantités de pétrole, sinon pas du tout, qu'elle s'est surtout approvisionnée auprès d'autres sociétés et qu'elle s'est contentée d'exploiter des puits de développement. Est-ce bien ce que vous pensez?

M. Krausert: Petro-Canada a en fait trouvé du pétrole en grande quantité. Ce que nous voulons dire, c'est qu'elle n'a pas trouvé beaucoup de pétrole bon marché.

Le sénateur Roblin: Je pense, en fait, à ce qu'elle a trouvé dans le bassin sédimentaire de l'Ouest, et non pas à ses découvertes dans les régions inexploitées qui, de tout manière, ne sont qu'hypothétiques.

M. Krausert: Vous avez raison! Je pense qu'elle n'a pas été un chef de file influent, et je parle en connaissance de cause, dans le domaine des nouvelles techniques d'exploration qui permettent de produire en grande quantité. C'est vrai.

Le sénateur Roblin: Merci.

Le président: Sénateur Lefebvre.

Le sénateur Lefebvre: Merci, monsieur le Président. J'aimerais que M. Krausert ou M. Herring, me décrive quelque chose. Vous possédez des installations de forage vous-mêmes?

M. Krausert: Oui.

Le sénateur Lefebvre: Vous êtes président d'une compagnie qui vous appartient en propre. Est-ce que vous entreprenez des travaux de forage uniquement lorsque vous avez un contrat avec une société ou est-ce que vous le faites également pour votre propre compte? Quelle est la part de risque que vous prenez? En d'autres termes, si la société pétrolière XYZ requiert vos services, en tant qu'entrepreneur de forage, est-ce que vous concluez un marché si vos conditions sont respectées et que vous êtes payé qu'il y ait ou non du pétrole? Vous êtes payé selon l'avancement du forage à tant le pied ou quelque chose comme ça. J'aimerais que vous me disiez comment ça se passe au juste et si vous forez des puits pour votre propre compte? Vous arrive-t-il parfois de vouloir vous porter acquéreur d'un terrain qui vous semble prometteur et de forer des puits pour votre propre compte. Cela vous arrive-t-il?

[Text]

Mr. Krausert: I can say yes to both but there are a lot of guys that can't. Let me go back to your first question and I will explain how a drilling contractor makes his living and survives in this part of the world, and actually how they work everywhere in the world.

A contractor will enter into an agreement with an oil company and it can vary anywhere from a Petro-Canada down to a one-man operation; in fact, we will drill for anyone who can afford to hire us.

Senator Lefebvre: Sure.

Mr. Krausert: We get in and drill under very specific terms and conditions. There are basically two types of contracts. One is called a day-work contract where you come to the job and provide a drilling rig and equipment and people to drill a hole in the ground, and you get paid so much an hour or so much a day to drill that well. When you do that, basically the operator or the oil company is asking you to provide just the equipment. They want to observe everything and control the entire operation, and for certain types of operations it is very desirable to have that. Contracts in the higher risk areas, the stuff in the high Arctic, the foothills, are all generally day-work contracts.

Senator Lefebvre: You sign for X number of days?

Mr. Krausert: Yes, I sign for one day.

Senator Lefebvre: One day at a time?

Mr. Krausert: Well, one day but —

Senator Lefebvre: Surely you wouldn't move a rig up to the Arctic for one day?

Mr. Krausert: Well, if the rate is high enough I would. You don't know how long it is going to be but it is fixed on a day basis. It may be \$6,000 a day. It is like staying in a hotel. You move in and you can stay for one day or you can stay for thirty days. So you have that type of contract.

There is another type of contract, called a footage or meterage contract, where you are paid to go from point A to point B and provide the operator with a well bore. You are paid so much a foot or so much a metre to drill that well. There are very specific contract terms of what I would provide and what the operator would provide under those scenarios.

There is actually a third type of contract. It is called a turn-key contract where the contractor will bid a fixed price for a certain kind of well. He will say, "I'll provide you with a hole, casing logs, a couple of tests and a core for X dollars". There are those types of contracts. The last one, the turn-key, is a very uncommon type of contract that is available.

Each one of these contracts has a certain amount of risks involved in them, and risk is generally proportional to reward. On a footage contract, depending on whether you know what

[Traduction]

M. Krausert: Je peux répondre par l'affirmative aux deux questions, mais beaucoup d'autres entrepreneurs en sont incapables. Je vais revenir à la première question et vous expliquer comment un entrepreneur de forage gagne sa vie, et survit ici au Canada et, en fait, peu importe où il travaille.

Un entrepreneur conclut un marché avec une société pétrolière dont la taille peut varier et être comparable à celle de Petro-Canada ou ne compter qu'une seule personne; en fait, nous travaillons pour quiconque a les moyens de nous payer.

Le sénateur Lefebvre: Bien sûr.

M. Krausert: Nous nous rendons sur place et nous exécutons notre travail à des conditions très précises. Il existe essentiellement deux types de contrats. L'un d'eux est le contrat de travail à la journée: dans ce cas, l'entrepreneur se rend sur place et fournit l'installation de forage, le matériel et la main-d'œuvre nécessaires pour forer un puits et il est payé tant à l'heure ou à la journée pour faire son travail. Dans ce type de contrat, l'exploitant ou la société pétrolière demande uniquement à l'entrepreneur de fournir l'équipement et se réserve la supervision et le contrôle de l'opération du début à la fin. Et dans certains cas, il est souhaitable qu'il en soit ainsi. Les contrats qui nous amènent à faire du forage dans les régions où les risques sont les plus grands, l'exploration dans l'Arctique, dans les contreforts, sont habituellement des contrats de travail à la journée.

Le sénateur Lefebvre: Vous signez un contrat pour X jours?

M. Krausert: Oui, je signe pour une journée.

Le sénateur Lefebvre: Pour une journée à la fois?

M. Krausert: Eh bien, pour une journée, mais —

Le sénateur Lefebvre: Vous ne transporteriez tout de même pas une installation de forage dans l'Arctique pour une journée seulement?

M. Krausert: Eh bien, si le tarif était assez élevé, oui, je le ferais. Mais on ne sait combien ça va prendre de temps, et on est payé à la journée. Le tarif peut s'élever à 6 000 \$ par jour. C'est comme lorsqu'on va à l'hôtel. On s'y installe, on y reste une journée ou on y reste trente jours. C'est pourquoi nous avons ce genre de contrat.

L'autre type de contrat est un contrat qui prévoit un tarif selon l'avancement du forage en pieds ou en mètres, d'après lequel on est payé pour aller du point A au point B et pour arriver au résultat qui est un puits de forage. Dans ce cas, on est payé tant le pied ou tant le mètre. Le contrat renferme des clauses très précises quant à ce que l'entrepreneur doit fournir et quant à ce que l'exploitant doit fournir.

En fait, il existe un troisième type de contrat: il s'agit d'un contrat clé en main selon lequel l'entrepreneur fait un prix fixe pour forer un certain type de puits. Dans ce cas, l'entrepreneur s'engage à forer un puits, à installer le tubage, à exécuter une couple de tests et à fournir une carotte pour X dollars. Voilà pour les contrats. Le dernier, le contrat clé en main, est très peu courant.

Chaque type de contrat présente certains risques et la rémunération de l'entrepreneur est fonction de ces risques. Un contrat qui prévoit un tarif au pied ou au mètre peut rapporter

[Text]

you are doing and can do it right, you can probably make more money as a contractor than doing it on a straight day basis.

Senator Lefebvre: As long as you know the ground you are drilling in.

Mr. Krausert: That's right, and you will find that contractors generally work areas and generally know what is going on. But when you start drilling a hole 1,000 or 5,000 metres into the ground, there are many things that are unknown down there and there is a fair amount of risk, a lot of risk, in terms of "Am I going to be able to get my string and drill pipe back that I just spent \$250,000 for? Do I get it back? Will the bit that I selected, a \$5,000 rock bit, last twenty hours or will it last a hundred hours?"

There are a lot of risks that a contractor will take to drill a hole, and he is paid for that risk. Now, when you have a lot of drilling rigs betting on the same hole, if you will, what happens is that the competition gets keener and the price tends to go down. That's where we are right now. There is a lot of drilling equipment that is available out there competing for fewer and fewer holes.

Senator Lefebvre: So the prices are going down?

Mr. Krausert: The prices have gone down, yes, very, very much so.

Senator Lefebvre: But has that increased the number of rigs that have been working in the last few months?

Mr. Krausert: Generally not, no.

Senator Lefebvre: It is just a bad time generally?

Mr. Krausert: Yes. What will put drilling rigs to work faster than anything else is the belief that the price of the product they are exploring for is going to go up in value.

Senator Lefebvre: Right.

Mr. Krausert: What will put drilling rigs to work faster than any government incentive or any government program is if the investor believes the price of the product is going to go up and he is going to make money. They will all be out there drilling up a storm.

Mr. Herring: Another thing that turns the industry on are good discoveries. If Texaco or Esso or Petro-Canada makes a good discovery in an area, lots of people perk up.

Senator Lefebvre: That helps to drum up the interest rapidly as well?

Mr. Herring: Yes.

Senator Lefebvre: And how about the second part of my question, about you going out on your own?

Mr. Krausert: Well, I actually do that a fair amount and I have a number of friends or acquaintances that I invest with or have invested with over the years and participate, if you would,

[Traduction]

plus qu'un contrat à la journée si l'entrepreneur sait ce qu'il fait et s'il est capable de le faire sans problème.

Le sénateur Lefebvre: S'il sait dans quel type de sol il creuse.

M. Krausert: C'est juste. Et vous constaterez que les entrepreneurs connaissent généralement les secteurs et savent généralement ce qui se passe. Mais lorsqu'on commence à forer un puits et qu'on creuse jusqu'à 1 000 et 5 000 mètres dans le sol, il y a plusieurs inconnues et les risques sont très grands; par exemple, on peut se demander si on va réussir à sortir sa rame et son conducteur tubulaire pour lequel on vient de déboursier 250 000 \$. On se demande si on va les récupérer. On se demande si le trépan qu'on a choisi, un trépan tricône de 5 000 \$ par exemple, va durer vingt heures ou une centaine d'heures.

L'entrepreneur qui fore un puits prend de nombreux risques et c'est ce pourquoi il est payé. Mais si plusieurs entrepreneurs misent sur un même puits, par exemple, la concurrence se fait plus vive et les prix ont tendance à baisser. C'est exactement la situation que nous vivons actuellement. Il y a plusieurs installations de forage non exploitées et de moins en moins de puits à forer.

Le sénateur Lefebvre: Et cela fait baisser les prix?

M. Krausert: Les prix ont effectivement baissé énormément.

Le sénateur Lefebvre: Mais cela s'est-il traduit par une augmentation du nombre d'installations de forage en activité au cours des quelques derniers mois?

M. Krausert: Pas vraiment, non.

Le sénateur Lefebvre: C'est tout simplement une période difficile dans toute l'industrie.

M. Krausert: Oui. Ce n'est que lorsque les sociétés qui font de l'exploration vont se mettre à percevoir une tendance à la hausse du prix de leur produit que les affaires des entrepreneurs de forage vont redémarrer.

Le sénateur Lefebvre: Oui.

M. Krausert: Ce qui va améliorer notre situation plus vite que toute mesure ou programme gouvernemental, c'est l'attitude des investisseurs. Dès que ceux-ci vont avoir des raisons de croire que le prix du pétrole va augmenter et qu'ils vont faire de l'argent, on ne saura plus où donner de la tête.

M. Herring: Une autre chose qui fait marcher l'économie, ce sont les découvertes de gisements importants. Si Texaco, ou Esso ou Petro-Canada découvre un gisement important, la situation de bien du monde s'améliore.

Le sénateur Lefebvre: Et cela contribue également à raviver l'intérêt.

M. Herring: Oui.

Le sénateur Lefebvre: Et si l'on passait à la deuxième partie de ma question: vous arrive-t-il de travailler pour votre propre compte?

M. Krausert: Eh bien, oui cela m'arrive même souvent et j'ai un certain nombre d'amis ou de connaissances avec lesquels j'investis ou j'ai investi dans le passé et je participe, si vous

[Text]

as an oil company or as an investor to create long-term revenue for my company. We recognize that for every up there will be a down and for every down there will be an up, and that's the way the business has been since the twenties and will probably be well into the next century. So what I have done for our firm is try to invest in what I feel are good deals to provide some revenue for the down cycles. I take some of that up-cycle revenue and shuffle it into the trough, if you will.

Senator Roblin: Have you had any luck?

Mr. Krausert: We have done well. We have done probably better than some, but not as good as a lot.

Senator Lefebvre: Your average is good?

Mr. Krausert: Yes. I still bought my kids some shoes this winter.

Senator Lefebvre: Good.

Mr. Herring: Generally speaking, this industry doesn't drill speculative holes. If we were to compare ourselves, for example, with the geophysical business in Alberta that existed under the geophysical incentive system put in place after 1973, which I think ran until about 1983 or 1985, there was an economic incentive for geophysical guys to go out and speculatively shoot lines and hold the product for sale. It was underwritten by the government.

Senator Lefebvre: And that has been phased out now?

Mr. Herring: Yes, that doesn't exist anymore.

Senator Lefebvre: Did that program help you?

Mr. Herring: It didn't help us, no.

Senator Lefebvre: But it helped the geophysical guys?

Mr. Krausert: We are separate contractors. There are drilling contractors, service rig contractors and there are geophysical contractors and they all have their own shops, if you will, and businesses.

Senator Lefebvre: Thank you.

The Chairman: Do you have a question, Senator Barootes?

Senator Barootes: Just one. When you talk about the number of wells being drilled, it is a pretty good indication for the Western Sedimentary Basin, but if you are talking about one well up in the Arctic which costs \$40 million, and one well in the Milk River area which probably costs \$20,000—maybe I am out, I don't know, but it wouldn't cost much—you are talking pumpkins and peanuts.

Mr. Krausert: Yes.

[Traduction]

voulez, en tant que société pétrolière ou en tant qu'investisseur pour assurer à ma société des revenus à long terme. Nous savons bien que chaque période active est suivie d'une période creuse et que chaque ralentissement est suivi d'une reprise et que c'est comme ça dans le monde des affaires depuis les années 20 et que les choses ne sont pas près de changer. Ce que j'ai fait donc, pour notre société, c'est que j'ai investi dans ce que je croyais être de bons marchés qui allaient m'assurer un revenu pendant les périodes creuses. Je garde une partie des revenus que j'obtiens pendant les bonnes périodes pour les périodes creuses.

Le sénateur Roblin: Avez-vous eu de la chance?

M. Krausert: Notre situation financière est bonne. J'en connais qui font de moins bonnes affaires et j'en connais aussi qui en font de meilleures.

Le sénateur Lefebvre: Vous vous situez dans la bonne moyenne.

M. Krausert: Oui. J'ai de quoi passer l'hiver.

Le sénateur Lefebvre: Bien.

M. Herring: D'une façon générale, les entrepreneurs de forage ne creusent pas des puits pour faire de la spéculation. Je dis cela par opposition, par exemple, à la prospection géophysique qui a eu cours en Alberta par suite du programme des stimulants économiques mis en place après 1973, et qui a existé jusqu'en 1983 ou 1985, qui offrait des stimulants économiques aux firmes de prospection géophysique pour qu'elles creusent des puits de forage, les exploitent et écoulent le produit sur le marché. Cette pratique était approuvée par le gouvernement.

Le sénateur Lefebvre: Et cela ne se fait plus?

M. Herring: Non, ce programme n'existe plus.

Le sénateur Lefebvre: Ce programme vous a-t-il aidé?

M. Herring: Non, il ne nous a pas aidé.

Le sénateur Lefebvre: Mais il a aidé les firmes de prospection géophysique?

M. Krausert: Nous sommes des entrepreneurs indépendants. Il y a des entrepreneurs de forage, des entrepreneurs spécialisés dans l'entretien des installations de forage et il y a des entrepreneurs de prospection géophysique et chacun a sa petite affaire, si je peux dire.

Le sénateur Lefebvre: Merci.

Le président: Désirez-vous poser une question, sénateur Barootes?

Le sénateur Barootes: Oui, une seulement. Quand on parle du nombre de puits forés, cela nous donne une bonne idée pour ce qui est du bassin sédimentaire de l'Ouest, mais si l'on parle d'un puits dans l'Arctique, on parle d'un puits de 40 millions de dollars, tandis qu'un puits dans la région de Milk River coûte probablement 20 000 \$—peut-être fais-je erreur, mais cela ne coûte sûrement pas aussi cher—on se trouve à comparer des pommes avec des oranges.

M. Krausert: Oui.

[Text]

Senator Barootes: So some of the companies that are drilling up north are drilling very, very expensive wells, and some that are drilling gas wells around Medicine Hat and southern Saskatchewan are drilling very cheap wells.

Mr. Krausert: Yes.

Senator Barootes: So you have got to weigh the two. The number of dollars spent in exploration is a little different from the number of wells being drilled. In that respect, may I point out to you that there was a pretty busy period when PIPS, SNIPS, and super-depletion were available and 80 percent to 90 percent of the cost of a well in the Arctic was being paid for by you know who, and certain companies were utilizing that and there was a lot of dollar drilling activity. Am I off with that kind of comment?

Mr. Krausert: No you aren't but you have to look at it another way. It is like going to Las Vegas. You can look at the Milk River example, if you would, the southern Alberta, southern Saskatchewan type of exploration and it would be like sitting at the \$2 blackjack table. The bet isn't very high but the returns aren't very high either. Generally you are drilling low-reserve types of wells. When you go to the Arctic or you go off the east coast, that's like going to the \$10,000 table.

Senator Barootes: A bad analogy. In Las Vegas they pay off when you win. In the Arctic you don't get paid off for maybe twenty years.

Mr. Krausert: Well, that's right. That's true and it may be a lot longer than that too. The thing is that for the money you are spending today, what you are saying is right, you probably won't see a return on that for many decades, not unlike Imperial Oil when they found the Norman Wells deposit about 1919. That just effectively came on production about three years ago.

Senator Barootes: You should be giving us dollar figures rather than number of wells. You can't get those, though.

Mr. Herring: No, we can get those. We share your concern about the number of wells that are drilled. We have this debate with the Canadian Petroleum Association, for example, who have said that 1985 was a record year and that if we looked at our numbers, generally speaking we should be very, very happy. We drilled about 12,000 wells in 1985. That was the most ever. In fact, in Western Canada we drilled 11,778 wells but we only managed to achieve 60 percent utilization of the fleet.

We had higher utilization rates in 1980 and the fleet was almost the same size. Part of the difference is that what we have seen, and why we focus on how active the rig fleet is as a better indicator of how much money is being spent and what is actually taking place, is that it takes kind of a statistical noise out of the exercise by removing all the 97-day holes that are drilled in Wolf Lake by British Petroleum and others. It puts

[Traduction]

Le sénateur Barootes: Les sociétés qui forent dans le Nord engagent des dépenses énormes par rapport à celles qui forent des puits de gaz dans la région de Medicine Hat et dans le sud de la Saskatchewan.

M. Krausert: Oui.

Le sénateur Barootes: Il faut donc faire des distinctions. L'importance des fonds consacrés à l'exploration ne révèle pas nécessairement le nombre de puits forés. À cet égard, puis-je vous rappeler que l'industrie a connu une période d'activité fébrile à l'époque des PIPS, SNIPS, MIX et des provisions pour épuisement accéléré, époque où 80 à 90 p. 100 du coût d'un puits foré dans l'Arctique étaient payés par vous savez qui, où certaines sociétés recouraient à ces programmes et où les fonds consacrés au forage étaient énormes. Ces commentaires sont-ils hors de propos?

M. Krausert: Non, mais il faut voir les choses d'un autre œil. C'est comme aller jouer à Las Vegas. Le type d'exploration qui se fait à Milk River, dans le sud de l'Alberta et dans le sud de la Saskatchewan si vous voulez se compare à un joueur qui s'assoit à la table de blackjack où la mise est de 2 \$. La mise n'est pas très élevée et la cagnotte non plus. La plupart des entrepreneurs forent des puits pour suppléer à des réserves peu abondantes. Quand on fore dans l'Arctique ou au large de la côte Est, c'est comme si on allait s'asseoir à la table de 10 000 \$.

Le sénateur Barootes: C'est une mauvaise comparaison. À Las Vegas, ça rapporte quand on gagne. Dans l'Arctique, ça peut prendre jusqu'à vingt ans.

M. Krausert: Eh bien, c'est vrai. Ça peut être plus long. En fait ce que vous dites est vrai en ce qui concerne l'argent qu'on investit aujourd'hui et qui peut ne pas rapporter avant plusieurs décennies, comme dans le cas de la société Imperial Oil qui a découvert les gisements Norman Wells en 1919. Ça ne fait qu'environ trois ans que la production a commencé.

Le sénateur Barootes: Vous devriez nous donner des précisions sur les coûts plutôt que sur le nombre de puits. Mais vous ne pouvez pas obtenir ces chiffres, je suppose.

M. Herring: Non, nous ne pouvons obtenir ce genre de renseignements. Mais cela nous agace également de parler uniquement du nombre de puits forés. Par exemple, nous opposons le même argument lorsque l'Association pétrolière du Canada nous dit que nous devrions être très satisfaits puisque nous avons connu une année record en 1985 du point de vue du nombre de puits forés. Nous avons foré environ 12 000 puits en 1985, un sommet sans précédent. En fait, nous avons foré 11 778 puits dans l'Ouest canadien. Mais nous n'avons utilisé que 60 p. 100 du parc des installations de forage pendant cette période.

Les taux d'utilisation étaient plus élevés en 1980 et nous avions à peu près le même nombre d'installations. Cela s'explique en partie par le fait que ce que nous avons vu et la raison pour laquelle nous trouvons que le taux d'utilisation du parc des installations de forage est un meilleur indice des investissements et de l'activité en cours, c'est que les statistiques brosent un tout autre tableau si l'on ne tient pas compte des puits

[Text]

some perspective to the Milk River gas holes and takes into some account what you are saying.

Senator Barootes: I think I can tell you that approximately 4,000 of those wells were shallow wells drilled around the Kerrobert area, around the gas area in Saskatchewan, and that just disappeared in no time.

Mr. Krausert: Well, in 1985 it wasn't so much for the gas, it was primarily for the oil, and we were looking at \$40 oil in 1985. In 1986 the price went to \$10. The economics of owning a heavy oil well just went out the window, and it is not surprising that our customers would stop drilling heavy oil wells.

Mr. Herring: If you spent a lot of money drilling a deep hole off the east coast or in the north, what tends to happen is that one drill ship or one drilling rig, whether it is on an island for Esso or right in the Mackenzie Delta —

Senator Barootes: It works for two or three months.

Mr. Herring: Or longer, maybe ninety-three days, maybe a year. So you manage to keep that one drilling contractor fairly happy, just like the drilling contractor who managed to get Wolf Lake's program. He set the rig up one day, drilled the next day and tore it down the following day. He went on like this for five years in a row. He was kept busy and fairly happy.

That's another reason why we quibble with the number of wells drilled. Generally the average well in the conventional basin is about ten days and that is probably a fairly good gas well or, even better, an oil well. It has lots of services associated with it. Wells drilled in the heavy oil area have virtually no services associated with them. They are totally unsophisticated. They are not much different to shallow gas wells. Wells off the east coast are very sophisticated but they require an awful lot of money, and I guess we would like some assurance that the guy who is drilling those wells has a lot of foresight and expectation with respect to price rather than spending somebody else's money, which probably is the taxpayers' money.

Senator Barootes: How much of your drill count is attributable to the return of building groups from the United States or emigration of drilling sets to the United States?

Mr. Krausert: Drill rigs?

Senator Barootes: We had quite a bit of that movement back and forth in those years.

Mr. Krausert: We had a fair amount. We probably lost about a hundred rigs right after the National Energy Program, rigs that went to the United States. I would venture to guess

[Traduction]

forés dans la région de Wolf Lake par British Petroleum et d'autres. Cela met en perspective ce qui se passe avec les puits de gaz naturel à Milk River et reflète dans une certaine mesure ce que vous dites.

Le sénateur Barootes: Je pense pouvoir affirmer qu'environ 4 000 de ces puits étaient des puits peu profonds forés dans les environs du secteur de Kerrobert et du secteur des gisements de gaz en Saskatchewan et qu'ils ont été vite épuisés.

M. Krausert: Eh! bien, en 1985, il s'agissait beaucoup plus de gisements de pétrole que de gisements de gaz et le pétrole se vendait alors 40 \$. En 1986, les prix sont passés à 10 \$. Il n'était donc plus rentable de posséder un puits de pétrole lourd et il n'était pas surprenant de voir nos clients cesser de forer les puits de pétrole lourd.

M. Herring: Si vous consacrez de grosses sommes au forage à grande profondeur au large de la côte Est et dans le Nord, ce qui se passe souvent c'est qu'un des navires de forage pétrolier ou une des installations de forage, qu'ils soient installés sur une île pour Esso ou dans le delta du Mackenzie, . . .

Le sénateur Barootes: Ils opèrent pendant deux ou trois mois.

M. Herring: Ou même plus, quatre-vingt-treize jours, un an peut-être. Alors, vous arrivez à faire d'un entrepreneur de forage un homme très heureux, comme l'a été d'ailleurs l'entrepreneur qui réussit à décrocher le contrat dans le cadre du programme de Lake Wolf. La première journée, il montait son installation de forage, le lendemain, il forait et le surlendemain, il démontait le tout. Cela a duré ainsi pendant cinq ans. Il a eu du travail pendant cinq années de suite et il en était très heureux.

Voilà une autre raison pour laquelle nous sommes plus ou moins en mesure d'évaluer avec précision le nombre de puits forés. En général, un puits moyen dans un bassin ordinaire fonctionne pendant environ dix jours et il s'agit là d'un assez bon puits de gaz, ou, mieux encore, d'un puits de pétrole. Plusieurs services y sont associés. Dans le cas des puits de forage d'huile lourde, on ne dispose d'aucun service. Ces puits sont totalement dépourvus d'équipement sophistiqué. Ils ressemblent d'ailleurs un peu aux puits de gaz peu profonds. Les puits au large de la côte Est sont très sophistiqués, mais leur opération coûte très cher. Alors nous voulons certaines garanties et nous espérons que l'entrepreneur sera très perspicace et qu'il connaît bien le marché, plutôt que de vouloir dépenser l'argent des autres, en l'occurrence probablement celui des contribuables.

Le sénateur Barootes: Des chiffres que vous avancez, quelle proportion vient des groupes de travailleurs de la construction qui reviennent des États-Unis ou des foreurs qui ont émigré aux États-Unis?

M. Krausert: Des installations de forage?

Le sénateur Barootes: On a assisté au cours de ces années à un va-et-vient assez important.

M. Krausert: C'est vrai, oui. Nous avons probablement perdu une centaine d'installations de forage juste après l'implantation du Programme énergétique national et ces installations sont toutes passées aux États-Unis. Je pense qu'une

[Text]

that the majority of those rigs have in one way or another found their way back home.

Mr. Herring: It is important to note that those are the only ones that have come back. You tend not to get U.S. rigs coming into Canada because Canada has fairly stringent technical requirements for its rigs, and certainly when you saw an influx back into Canada in late 1984 and 1985, early 1986, those were not American rigs, those were Canadian-built rigs coming back, because it costs something in the order of \$1 million or \$2 million to take a Texas rig and bring it up here and have it meet our electrical codes and all our prevention standards, to have the drilling floor at the appropriate height off the ground, and so on. There is just no economics in it.

Mr. Krausert: Another thing is that the Americans generally haven't been able to figure out that it does get cold here in the wintertime. It is very difficult for them to comprehend that it might get cold and stay cold for awhile.

Senator Barootes: Thank you very much. Thank you, Mr. Chairman.

The Chairman: I have a couple of questions but before going into them I would like to inform honourable senators that the witness we proposed hearing this evening we are now proposing to move up to take the place of the Calgary Chamber of Commerce, which is not going to appear before us today. So we will have two more witnesses and we will hear them consecutively after the C.A.O.D.C., namely, Mr. Herschel Hardin, who is an author, and Mr. Tony Reinsch on behalf of CERI.

My question arises out of the statement in your presentation to the effect that the better strategy might be to have Petro-Canada funded and mandated to explore and develop in the conventional area in contrast to what you say they did, and I believe you, and what others did too as a result of the effect of the National Energy Program discouraging activity in the Western Sedimentary Basin and encouraging activity in the frontier, at some considerable expense.

What role could Petro-Canada play? Are you suggesting that we have another Canadian ownership charge and have Petro-Canada acquiring these packages on the market and exploring them? I am interested in what would have motivated you to say this? What is behind this, if anything?

Mr. Krausert: What's behind it is that we would like to have a broader base of customers or even fewer customers who would actually actively explore for hydrocarbons in the conventional Western Sedimentary Basin. We believe this is still the low-cost oil and gas, a place that you can find energy cheaply in Western Canada compared to anywhere else in North America, especially natural gas. We would think that if the government wanted to be in the business, this is what they should be doing, trying to lead the charge on self-sufficiency of oil and natural gas and create jobs and revenue for the country. I think that would make eminent sense.

[Traduction]

bonne partie de ces installations ont fini par retrouver leur chemin et sont maintenant de retour au pays.

M. Herring: Il faut noter que ce sont les seules qui soient revenues. Il est rare que des installations américaines viennent s'établir au Canada, parce que les exigences techniques ici sont plutôt sévères. Les installations de forage qui sont revenues au Canada vers la fin de 1984, en 1985 et au début de 1986 étaient de conception canadienne. Il ne s'agissait nullement d'installations américaines, car il en coûterait environ 1 ou 2 millions de dollars à un entrepreneur de forage du Texas pour s'installer au Canada, compte tenu des exigences sur le plan des installations électriques, des différentes normes de prévention, des exigences concernant la hauteur de la plate-forme par rapport au niveau du sol, etc. Ce n'est vraiment pas payant pour lui.

M. Krausert: En plus, les Américains n'ont pas encore vraiment compris qu'il peut faire froid ici en hiver. Ils ont du mal à comprendre qu'il puisse faire si froid pendant si longtemps.

Le sénateur Barootes: Merci beaucoup. Merci, monsieur le Président.

Le président: J'ai quelques questions à poser, mais avant, j'aimerais informer les honorables sénateurs que le témoin que nous devons entendre plus tard en soirée prendra la place des membres de la Chambre de commerce de Calgary qui ne comparaitront pas aujourd'hui. Nous entendrons donc tour à tour deux autres témoins, après le CAODC, soit M. Herschel Hardin, qui est écrivain, et M. Tony Reinsch du CERI.

Ma question a trait à votre déclaration selon laquelle il serait peut-être préférable, pour des raisons d'ordre stratégique, que Petro-Canada reçoive des subventions et se voit confier le mandat d'explorer et de développer une région ordinaire plutôt que de faire, comme vous l'avez dit, et je veux bien vous croire, ce qu'elle et ce que bien d'autres ont fait après la mise sur pied du Programme énergétique national qui a mis un frein aux activités dans le bassin sédimentaire de l'Ouest canadien et a encouragé plutôt les activités dans les régions inexploitées, malgré le coût exorbitant de ces activités.

Quel pourrait être le rôle de Petro-Canada? Êtes-vous en train de suggérer que le Canada paie d'autres droits de participation et que Petro-Canada fasse l'acquisition des ces actifs et les exploite. J'aimerais savoir ce qui vous a amené à faire cette déclaration. Que voulez-vous dire au juste?

M. Krausert: Ce que je veux dire, c'est que nous aimerions que le réseau d'acheteurs soit plus vaste ou encore que le nombre d'acheteurs qui pourraient exploiter de façon active le bassin sédimentaire de l'Ouest à la recherche d'hydrocarbures soit plus restreint. Nous croyons que c'est encore là que le pétrole et le gaz coûtent le moins cher, c'est l'endroit dans l'Ouest canadien où l'énergie est la moins chère si on compare avec l'ensemble de l'Amérique du Nord, surtout dans le cas du gaz naturel. D'après nous, si le gouvernement veut faire des affaires, c'est ce qu'il devrait faire; il devrait encourager l'autonomie dans le domaine de l'exploitation du pétrole et du gaz naturel et créer des emplois et contribuer à l'économie du pays. C'est ce qui me paraît le plus logique.

[Text]

The Chairman: How?

Mr. Krausert: Oh, how?

The Chairman: Yes.

Mr. Herring: I guess we would be careful now. Part of the exercise, we think, is to look back at what Petro-Canada has done and maybe speculate that our life would have been a little better had they taken a different direction, but I don't think we want to suggest now that additional public money go into sucking up a bunch of the packages that are on the street as a result of the mergers that have been made. We don't want to see that, and I don't think we want to see Petro-Canada sold, for example, in the sense that Texaco has been sold. If it is privatized, I guess that's a different issue, because the money that would be used to privatize Petro-Canada doesn't come from the oil industry, it comes from somebody else.

That's our main complaint or our main concern right now. When Esso buys Texaco and Investment Canada jumps in and says, "So many of your assets have to be spun off," well, that has the double whammy effect of not only Esso not exploring as much as Texaco and Esso did together, but with all this property sitting on the street a lot of the very small and medium-sized companies are distracted sifting through all this stuff to see if there is a deal in there, and what they are not doing is spending and actively looking at programs that would benefit us.

Mr. Krausert: And benefit Canada in terms of new production and new wealth or new reserves for Canadians today and in the future.

The Chairman: Senator Kenny.

Senator Kenny: Just a supplementary: Do you folks really think that if Petro-Canada is sold to the private sector that this is not going to suck up money that would go into oil and gas otherwise? Do you think it is going to be new money that might have gone into the steel business or something else?

Mr. Herring: No, I guess all I am really saying is that if Petro-Canada is privatized it is likely to be the kind of people that bought Air Canada, small players with some disposable money going into the marketplace and buying those shares as opposed to a big company, a Chevron or Shell, walking in and taking \$2 billion or \$3 billion worth of a position in Petro-Canada.

Senator Kenny: Pension funds or those folks that look at things in terms of what they are investing in, you don't think that that —

Mr. Herring: They will definitely be a part of that but those assets and those shares are already in the market. We are not seeing the pension plans come into Shell today. They may be to some extent, but one of the previous presentations we made with regard to flow-through shares and CEDIP is that it isn't effective at all. It hasn't been effective in the oil business. It may have been in the mining business, and we would like to see some of that money come into the business. There are a couple of technical reasons why it hasn't but we believe it can be addressed and fixed up.

[Traduction]

Le président: Comment?

M. Krausert: Oh, comment?

Le président: Oui.

M. Herring: Il faut être prudent, je crois. Il faudrait avant tout examiner ce que Petro-Canada a fait jusqu'à maintenant; on peut supposer que nos vies auraient été meilleures si Petro-Canada avait agi différemment, mais je ne pense pas qu'il convienne de suggérer d'utiliser d'autres fonds publics pour acheter une partie des actifs qui ont été mis sur le marché à la suite des nombreuses fusions qui ont eu lieu. Ce n'est pas ce que nous voulons, et je crois que nous ne voulons pas non plus que Petro-Canada soit vendu comme l'a été par exemple Texaco. Si Petro-Canada passait au secteur privé, ce serait une toute autre affaire parce que l'argent qui servirait à privatiser Petro-Canada ne proviendrait pas de l'industrie pétrolière, mais plutôt d'ailleurs.

C'est ce qui nous préoccupe le plus à l'heure actuelle. Lorsque Esso achètera Texaco et que Investissement Canada lui annoncera qu'il doit se débarrasser d'une quantité X de ses actifs, ce sera comme si on lui assenait un double coup de massue: non seulement Esso n'explorera pas autant que Texaco et Esso le faisaient à deux, mais avec tous ces biens sur le marché, beaucoup de petites et de moyennes compagnies essaieront de voir si, à travers ce méli-mélo, elles ne pourraient pas faire des affaires, au lieu d'investir et d'examiner des programmes qui pourraient être rentables pour nous.

M. Krausert: Et rentables pour le Canada, en termes de production et de richesses nouvelles ou de réserves nouvelles pour tous les Canadiens et pour les générations à venir.

Le président: Monsieur le sénateur Kenny.

Le sénateur Kenny: Une dernière question: Croyez-vous vraiment que si Petro-Canada passe au secteur privé, il ne prendra pas l'argent qui, autrement, serait affecté à l'industrie pétrolière et gazière? Croyez-vous qu'il s'agira de nouvelles sommes d'argent qui auraient été affectées, par exemple, aux aciéries ou à autre chose?

M. Herring: Non, en réalité ce que j'essaie de dire, c'est que si Petro-Canada passe au secteur privé, il y a de fortes chances que ce soit des gens comme ceux qui ont acheté Air Canada, de petits investisseurs, qui disposent de certains fonds, qui achètent ces actions, plutôt que de grosses compagnies comme Chevron ou Shell qui peuvent acheter jusqu'à 2 ou 3 milliards de dollars d'actions de Petro-Canada.

Le sénateur Kenny: Les plans de retraite, ou pour ceux qui veulent savoir où vont leurs placements, vous ne croyez pas que...

M. Herring: Ce sera sûrement compris là-dedans, mais ces biens et ces actions sont déjà sur le marché. On ne voit pas encore aujourd'hui de plans de retraite chez Shell. Il se peut qu'il y en ait un, mais selon une des déclarations que nous avons faites concernant les actions accréditives et le PCEEMC, ça ne marche pas du tout. Ce n'est pas encore efficace dans le secteur pétrolier. Cela aurait pu l'être dans le secteur minier, et nous aimerions voir une partie de cet argent injecté dans ce secteur. Certaines raisons techniques expliquent

[Text]

Perhaps we are being too general in trying to make the point, but certainly money will be spent. If Petro-Canada is privatized, I presume that some money that would have been spent in other parts of the oil business will find its way buying those shares. But the question in the mind of each investor will be, "Do I buy General Motors? Do I buy Petro-Canada? Do I buy Air Canada? Do I buy Alcan?" and all that kind of stuff. Certainly a piece of that money would have gone into the business, and probably a great deal of it would have been filtered through millions of other listings.

The Chairman: Coming back to the rest of my question, and I think you were going to comment on it, what do you think Canada's policy development perspective should be in approaching your problem as it might relate to Petro-Canada?

Mr. Krausert: I know Petro-Canada—mind you, I have not seen a financial statement lately—does create a lot of revenue and has a lot of money coming in and I believe it would be a wise and prudent position for Petro-Canada to take to come back and explore for conventional hydrocarbons in Western Canada and not go to Burma or somewhere else to explore for hydrocarbons. I think that Alberta and Western Canada is a fabulous place to explore for hydrocarbons, and if it wasn't you wouldn't have the proliferation of oil companies that are already here. I believe and I know that there is enough technical expertise in that shop that if it were given the mandate it could provide energy, probably more on the natural gas side than on oil.

The Chairman: The "given" here, I think, in this exchange we are having now is that it would be on the same basis as any other large integrated company.

Mr. Krausert: Sure, and I think that would be wise.

The Chairman: We have \$20 oil, nineteen-seventy or something, I read in this morning's paper. Is it the price? What is your view on why we don't have more activity? Ian Doig, a witness earlier today, said that at \$20 we should see activity with these people, particularly the smaller companies. I am getting away from the integrateds. He said that the legacy of the Western Sedimentary Basin has been left, implying perhaps that maybe it isn't a wise decision on the part of the large companies to go offshore with their financial resources to try to develop additional reserves. In any event, why isn't it happening? Is \$20 just not enough?

Mr. Krausert: Oh, I think it is. Twenty dollars for a small, independent is a great price, no question. It may not be a tremendous price for a Petro-Canada or an Esso or a Shell, for the basic reason that they have a built-in infrastructure that requires them to have a higher price or more revenue.

[Traduction]

pourquoi cela n'a pas été fait mais nous croyons qu'il est possible de remédier à la situation.

Peut-être ne sommes-nous pas assez précis en voulant établir le point, mais il est certain qu'on dépensera de l'argent—si l'on privatise Petro-Canada, certaines sommes d'argent qui auraient été dépensées, je présume, dans d'autres parties du secteur pétrolier, seront utilisées pour acheter ces actions. Mais chaque investisseur se posera la question suivante, «Dois-je acheter General Motors?, Dois-je acheter Petro-Canada?, Dois-je acheter Air Canada?, Dois-je acheter l'Alcan?» et d'autres questions du même genre. Il est certain qu'une partie de cet argent aurait été investi dans le secteur, et il est probable qu'un pourcentage important de ces sommes aurait été redistribué parmi des millions d'autres inscriptions en bourse.

Le président: Revenons au reste de ma question, et je crois que vous alliez ajouter quelque chose à ce sujet, dans quelle perspective le Canada devrait-il aborder votre problème étant donné qu'il pourrait se rapporter à Petro-Canada?

M. Krausert: Je sais que Petro-Canada—vous savez je n'ai pas vu d'états financiers dernièrement—produit beaucoup de revenus et qu'elle fait beaucoup d'argent, et je crois que ce serait une position sage et prudente de la part de Petro-Canada de se remettre à faire de l'exploration dans le domaine des hydrocarbures conventionnels dans l'Ouest du Canada et de ne pas aller explorer en Birmanie ou ailleurs, afin d'y trouver des hydrocarbures. Je crois que l'Alberta et l'Ouest canadien constituent une région extraordinaire pour ce qui est d'y faire de l'exploration d'hydrocarbures; et si ce n'était pas le cas, il n'y aurait pas la prolifération de sociétés minières qui s'y trouvent déjà. Je sais et je crois que nous avons ici suffisamment d'entreprises spécialisées et que si on leur en donnait le mandat, elles pourraient fournir de l'énergie, probablement plus dans le secteur du gaz naturel que dans celui du pétrole.

Le président: Je crois que la prémisse, dans cet échange que nous avons maintenant, est que ce serait sur la même base que dans toute autre grande compagnie intégrée.

M. Krausert: Certainement, et je crois que ce serait sage.

Le président: J'ai lu dans le journal de ce matin que nous avons du pétrole à 20 \$, dix-neuf dollars soixante-dix ou à peu près. C'est le prix? Pourquoi croyez-vous qu'il n'y a pas plus d'activité. M. Ian Doig, qui a témoigné aujourd'hui, a dit qu'à 20 \$ il devrait y avoir de l'activité, particulièrement chez les petites compagnies. Je ne parle pas des grandes compagnies. Il a dit qu'on n'avait pas exploité toutes les ressources du bassin sédimentaire de l'Ouest canadien; il voulait peut-être dire par là qu'il n'est pas certain que ce soit une sage décision de la part des grandes compagnies d'utiliser leurs ressources financières pour aller faire des recherches en haute mer afin d'essayer de trouver des réserves supplémentaires. À tout événement, pourquoi cela ne se produit-il pas? Vingt dollars, est-ce tout simplement insuffisant?

M. Krausert: Oh, je crois que cela suffit. Vingt dollars pour une petite société indépendante c'est un prix très intéressant, aucun doute là-dessus. Ce n'est peut-être pas un prix fabuleux pour Petro-Canada, Esso ou Shell, pour la simple raison, du

[Text]

The Chairman: Is that another way of saying that they are less efficient?

Mr. Krausert: Yes, the bigger they are. Yes, I would say so. The bigger you are you are generally less efficient. It is the same in the drilling business. The bigger guys just generally aren't as on top of what is going on as an owner-operator or as a person who has to live and die by those three wells or eight wells. But I think the opportunities are phenomenal on the natural gas side, especially with the expanded market. If you believe what FERC, the United States energy people are saying, that our exports in natural gas will effectively double in the next ten years, there is a tremendous opportunity there. And the reason why they are doubling is that Canada still has low-cost energy.

Mr. Herring: With respect to the \$20, \$20 last year and \$20 at 80 cents American with 9 percent interest rates is a lot better than twenty bucks the way we see it, so if you could go to our friend the Governor of the Bank of Canada and get him to focus his concentration some place other than inflation —

The Chairman: Well, there are some surprising things. The statement that the smaller oil and gas companies are more efficient and more likely to be profitable than the large ones as being a factor in less integrated activities in the Western Sedimentary Basin is something I hadn't thought of. I appreciate seeing that through your eyes. You are not suggesting any extraordinary policy to stimulate activity, I gather, by way of return to CEDIP?

Mr. Krausert: No, CEDIP or PIP. We especially didn't like the PIP program. The PIP program was designed for activities and activities alone and we felt that for the amount of money being spent—I don't know what the amount was but I am sure it was a large one—the people of Canada, average Canadians, were not receiving a return on that investment.

Senator Barootes: Ordinary Canadians.

Mr. Krausert: Yes, okay. I didn't know we had any.

The Chairman: We don't.

Mr. Krausert: But I believe that it has not been a great investment. I would like to see the independents, primarily the independent-type oil companies, have an ability to raise equity. Right now they can't raise anything in terms of equity to explore for oil and gas. It is very, very difficult, and if government, especially the federal government, would see fit it to have some tax, some motivated investment opportunities, I think that would be great, but to throw \$1 billion or \$2 billion

[Traduction]

fait de leur infrastructure, qu'ils doivent avoir un prix supérieur ou plus de revenus.

Le président: Est-ce là une façon de dire qu'ils sont moins efficaces?

M. Krausert: Oui. Plus la taille de l'entreprise est grande—oui, je crois que c'est cela. En général, plus une entreprise est grande, moins elle est efficace. C'est la même chose dans le domaine du forage. En général, les grandes compagnies ne peuvent tout simplement pas exercer un contrôle suffisant sur ce qui se passe comme peut le faire un propriétaire exploitant ou une personne dont la réussite ou l'échec dépend des trois ou des huit puits qu'elle exploite. Mais je crois qu'il y a énormément d'avenir du côté du gaz naturel, particulièrement en ce qui concerne le marché élargi. Si l'on croit ce que FERC, les spécialistes de l'énergie aux États-Unis disent, nos exportations de gaz naturel vont de fait doubler dans les dix prochaines années, il y a là un avenir incroyable. Et la raison pour laquelle elles vont doubler, c'est que le Canada dispose encore de l'énergie à faible coût.

M. Herring: En ce qui concerne le prix de 20 \$, 20 \$ l'an dernier et 20 \$—notre dollar valant 80 sous américains—et considérant les taux d'intérêt de 9 p. 100, c'est beaucoup mieux que vingt dollars de la façon dont nous le voyons; donc, si nous pouvions aller voir notre ami, le gouverneur de la Banque du Canada et l'amener à penser à autre chose qu'à l'inflation—

Le président: Eh! bien, certaines choses me surprennent. Le fait que les petites compagnies de pétrole et de gaz sont plus efficaces et qu'il est probable qu'elles connaissent une meilleure rentabilité que les grandes compagnies, et que cela contribue à ce que les activités soient moins intégrées dans le bassin sédimentaire de l'Ouest canadien, je n'avais pas pensé à cela. Je vous suis reconnaissant de me faire connaître votre point de vue. Vous ne proposez pas quelque politique extraordinaire pour stimuler les activités, j'en conclus, par un retour au PCEEMV?

M. Krausert: Non, ni le PCEEMV ni le PESp. Nous n'avons pas particulièrement aimé le programme PESp. Ce programme visait à créer de l'activité, et de l'activité seulement, et nous croyons que pour le montant d'argent qui a été dépensé—nous n'en connaissons pas le chiffre exact mais nous sommes sûrs qu'il s'agissait de sommes importantes—je ne crois pas que cet investissement a profité aux Canadiens, les Canadiens moyens, les gens du Canada.

Le sénateur Barootes: Les Canadiens ordinaires.

M. Krausert: Oui, c'est cela. Je ne sais pas si cela a été profitable.

Le président: Nous ne savons pas.

M. Krausert: Mais je crois que ça n'a pas été un grand investissement. J'aimerais que les compagnies indépendantes, surtout les compagnies pétrolières indépendantes, puissent augmenter leurs capitaux propres. Actuellement, ils ne peuvent absolument pas augmenter leurs capitaux propres à des fins d'exploration de pétrole et de gaz. C'est très très difficile et si le gouvernement, particulièrement le gouvernement fédéral, considérait qu'il est opportun de créer certains allègements fis-

[Text]

up against the wall on an activity-generated program is, in my opinion, foolish.

The Chairman: You talked a lot about self-sufficiency earlier but you didn't say whether or not you believed in it as being a valid objective. Would you comment on that? Is it important, do you believe? You are a drilling contractor representative and you are looking for activity, but I would be interested in your view on that.

Mr. Krausert: I don't know if 100 percent self-sufficiency is that important. Right now I think the vast majority of Canadians are happy with the price they are paying to drive their car, but I have heard many, many times that the cost is too high and some people will drive all over a city to find a tenth of a cent less on a litre of gas. What people want is cheap energy and if the Saudis or Venezuelans are prepared to dump their oil into Canada cheaply, well, I guess you might as well take it. The thing is that you have to recognize not to kill, to totally devastate the conventional industry.

The Chairman: Thank you. Are there any other questions? I would like to thank you gentlemen very much for taking the time to prepare and present your statement to us this afternoon and for answering our questions as well as you have. It will be very helpful to us in analyzing matters with respect to Petro-Canada and in writing our report as we have been mandated to do by our reference from the Senate.

Thank you very much. We are pleased to have welcomed you here and to have had the benefit of your views.

Mr. Krausert: Thank you, Mr. Chairman.

The Chairman: Honourable senators, our next witness is Mr. Herschel Hardin, the author of a book written with the assistance of or for, I am not sure which, the Institute for Research on Public Policy. The book was published this spring and some of us have had an opportunity to read it. Members of the committee should have received a copy of the biographical information about Mr. Hardin that was contained in the book. However, Mr. Hardin, when I invite you to speak you might give us any additional background and special things you have done that you think will assist us.

What we hope to hear from your, Mr. Hardin, are things that will help us in our deliberations generally about the value of public companies or state-owned companies as opposed to companies which are not state owned. I suppose we are skirting close to that which we specifically don't want to do on a pre-study basis and that is to deal with the issue of whether or not Petro-Canada should be privatized. In any event, it seems impossible to talk about this subject without getting into that. Without further comment, Mr. Hardin, I will ask you to please proceed.

[Traduction]

caux, certaines possibilités d'investissement intéressantes, je crois que ce serait très pertinent, mais à mon avis, il est insensé de dépenser 1 ou 2 milliards de dollars pour un programme qui ne vise qu'à générer de l'activité.

Le président: Vous avez beaucoup parlé tout à l'heure d'auto-suffisance mais vous n'avez pas dit si vous la considérez ou non comme un objectif valable. Pourriez-vous préciser votre pensée là-dessus? Est-ce important, à votre avis? Car vous êtes le représentant d'un entrepreneur en forage. Vous recherchez de l'activité, et j'aimerais bien connaître votre opinion à cet égard.

M. Krausert: Je ne sais pas si une auto-suffisance à 100 p. 100 est à ce point importante. Actuellement, je crois que la vaste majorité des Canadiens sont satisfaits du prix qu'ils paient pour leur carburant automobile, mais j'ai entendu dire très souvent que le prix de l'essence est trop élevé et certaines personnes se promènent d'un bout à l'autre de leur ville pour payer de l'essence un dixième de litre moins cher. Les gens veulent de l'énergie à bon marché et si les Arabes ou les Vénézuéliens sont prêts à vendre leur pétrole au Canada à bon marché, et bien, je crois que vous pourriez en profiter, mais je crois qu'il est important de ne pas détruire totalement l'industrie telle que nous la connaissons actuellement.

Le président: Merci. Y a-t-il d'autres questions? S'il n'y en a pas, j'en profiterai pour vous remercier beaucoup, messieurs, d'avoir pris le temps de préparer votre exposé et d'être venus nous le présenter cet après-midi et répondre à nos questions comme vous l'avez fait. Votre participation nous a été très utile et elle nous aidera à rédiger notre rapport et à analyser les questions relatives à Petro-Canada comme nous avons été mandatés de le faire par le Sénat.

Merci beaucoup. Nous sommes contents de vous avoir invités et de pouvoir connaître votre point de vue.

M. Krausert: Merci, monsieur le président.

Le président: Honorables sénateurs, le témoin suivant est M. Herschel Hardin, l'auteur d'un livre rédigé avec l'aide de l'Institut de recherches politiques, ou pour cet institut, je ne sais pas trop. Le livre a été publié le printemps dernier, et certains d'entre nous ont eu la chance de le lire. Les membres du Comité devraient avoir reçu une copie des renseignements biographiques sur M. Hardin qui faisaient d'ailleurs partie du livre. Cependant, M. Hardin, quand je vous inviterai à prendre la parole, vous pourriez peut-être nous donner des renseignements de base supplémentaires, et indiquer certaines choses particulières que vous avez faites, qui pourraient nous aider.

Nous espérons, M. Hardin, que vous nous parlerez de certaines choses qui nous aideront, d'une façon générale, dans nos délibérations, sur la valeur des compagnies nationalisées par opposition aux compagnies qui ne sont pas nationalisées. Je crois que nous touchons presque à un sujet que nous ne voulons pas traiter dans une étude préliminaire, soit de traiter de l'opportunité de privatiser ou non Petro-Canada. A tout événement, il semble impossible de parler de ce sujet sans aborder cette question. Je n'ajouterai pas d'autres commentaires, M. Hardin, et je vous demanderai de bien vouloir prendre la parole.

[Text]

Mr. Herschel Hardin, Author and Consultant: Thank you very much, Senator Hays. Honourable senators, I am an author and sometimes consultant. In the 1970s I wrote a book called *A Nation Unaware*, which dealt in good part with the history of public enterprise in the development of the Canadian economy, and when privatization became a fad I eventually pushed myself into writing something that would bring my 1974 book up to date and deal with the specific question of privatization of public enterprises.

I must confess that getting off the plane today I had this urge to talk about Senate reform instead.

Senator Barootes: Go ahead, we are all ears.

Mr. Hardin: Abolition of the Senate, maybe, but —

Senator Barootes: I wouldn't go that far.

Mr. Hardin: It would be biting the ear that is listening to me if I did.

What I thought I would do would be to outline my path of inquiry in this book, *The Privatization Putsch*, which some of you have read, and then speak to a few specific issues having to do with commercial Crown corporations or state companies involved in market situations like Petro-Canada.

I started in my book with almost necessarily an exploration of privatization in Great Britain and I dealt with the reasons given in the British privatization campaigns for selling some of their national enterprises. One was reducing the debt. That one suffered a lot of criticism. You will remember that Harold Macmillan called it "selling the family silver". After that the basic argument shifted to reasons of efficiency, of creating a more vibrant entrepreneurial culture, of getting rid of the complexities and the alleged complexities and restrictions and cross-purposes of nationalized companies in Britain.

After awhile arguments began to surface that state-owned companies are not any less efficient than privately owned companies, they don't need to be, and that they have a particular entrepreneurial virtue of their own. So that reason tended to fade into the background and another reason surfaced, that it had always been part of the texture of the ideological argument for privatization, which is competition, and many of the privatization ideologues that the aim of privatization is not to eliminate state ownership, or in our case we call it Crown ownership, but to enhance competition. But then the British government privatized British Telecom and British Gas without effectively putting them into competitive market situations, partly because of pressure of management in those companies but partly because it really didn't make much sense to break up integrated companies in case of a local telephone transmission natural monopoly.

So that reason tended to fade in turn as critical eyes lit upon it and another reason surfaced: shareholders' democracy. There is a chapter in my book on it. It is also a very illusory idea because most people don't buy shares. It generates more

[Traduction]

M. Herschel Hardin, auteur et expert-conseil: Merci beaucoup, sénateur Hays et honorables sénateurs. Je suis un auteur et quelquefois un expert-conseil. Dans les années 1970, j'ai écrit un livre «A Nation Unaware», qui traitait en bonne partie de l'histoire de l'entreprise publique dans le développement de l'économie canadienne, et quand la privatisation est devenue à la mode, je me suis décidé à écrire quelque chose qui mettrait à jour mon livre de 1974 et traiterait de la question de la privatisation des entreprises publiques.

Je dois avouer qu'en descendant de l'avion aujourd'hui, j'ai senti le besoin pressant de parler plutôt de la réforme du Sénat.

Le sénateur Barootes: Allez-y, nous écoutons attentivement.

M. Hardin: L'abolition du Sénat, peut-être, mais —

Le sénateur Barootes: Je n'irais pas si loin.

M. Hardin: Ce serait déplacé de le faire dans les circonstances.

J'ai pensé vous exposer le cheminement de mes recherches dans ce livre, «The Privatization Putsch», que certains d'entre vous ont lu, puis de parler de certaines questions relatives aux sociétés commerciales de la Couronne ou aux compagnies étatisées qui, comme Petro-Canada, se trouvent en situation de marché.

J'ai commencé mon livre en faisant—cela était presque nécessaire—une «exploration» de la privatisation en Grande-Bretagne et j'ai traité des raisons invoquées dans leur campagne de privatisation pour justifier la vente de leurs entreprises nationales. L'une de ces raisons était la réduction de la dette. On l'a beaucoup critiquée. M. Harold Macmillan l'avait alors qualifiée de «vente de l'argenterie de famille». A cette raison s'ajoutait l'efficacité, la création d'une culture dynamique axée sur l'entreprise, la nécessité de se débarrasser des complexités et des soi-disantes complexités et restrictions et des objectifs contradictoires des sociétés nationalisées en Grande-Bretagne.

Après un certain temps, on commença à invoquer d'autres raisons: les compagnies étatisées ne sont pas moins efficaces que les compagnies privées, il n'est pas nécessaire qu'elles le soient, et elles ont en propre un esprit d'entreprise particulier. Puis on en est venu à ne plus tellement parler de cette raison et on invoqua une autre raison, soit que la concurrence avait toujours fait partie de l'argumentation en faveur de la privatisation, et un grand nombre des tenants de la privatisation prétendaient que son but n'était pas d'éliminer la propriété d'état, ou dans notre cas, nous l'appelons propriété de la Couronne, mais bien de favoriser la concurrence. Mais alors, le gouvernement britannique a privatisé British Telecom et British Gas sans les placer efficacement en situation concurrentielle de marché, en partie en raison des pressions exercées par les gestionnaires de ces sociétés mais en partie parce qu'il n'était pas vraiment logique de dissoudre des compagnies intégrées dans les cas de monopole naturel des compagnies de télécommunications locales.

Cette raison en vint elle aussi à disparaître parce que critiquée et une autre raison fut mise de l'avant: la démocratie des actionnaires. J'en traite dans un chapitre de mon livre; c'est là aussi une idée très illusoire parce que la plupart des gens

[Text]

activity for financial bureaucracy, stock markets, brokers, and in economic history, generally speaking, if a country's entrepreneurial attention is turned away from productive activity to financial paper activity, that country tends to lose ground in the competitive world.

Compare Japan, for example, which is an economy developed virtually without financial markets, to the United States where the activities of stock markets and what Robert Reich, an American writer, coined "paper entrepreneurialism", the actual entrepreneurial work of creating productive activity, lost ground in the States.

I also discovered in my inquiry that the real economic failure in Britain was not nationalized industry, it was private industry. Britain, inasmuch as it was an economic failure, was a private enterprise failure. As I have described it in my book, this goes back to the 1860s, the 1870s. British economy actually made headway in the inter-war period. The real crunch came in the 1960s and 1970s when British manufacturing began to lose considerable markets, and British manufacturing was privately owned, including the automobile industry.

One of the interesting things that came up in my inquiry was that in France, to which Britain used to be compared invidiously in the sixties and seventies, one of the major entrepreneurial forces was Renault, the state-owned automobile company, whereas in Britain automobile manufacturing was privately owned. Volkswagen, of course, in the crucial years, was also under majority state ownership.

I had a hard time figuring out why the ideology of privatization was so successful in Britain, because on its face—and I had gone through all of the reasons why privatization was supposed to be such a great and dynamic thing—it all fell apart. I realized that I was looking at the British experience through Canadian eyes. The British were exercising a kind of psychic baggage of their own and that British experience, whether it was in right-wing terms a Mrs. Thatcher privatization, or in left-wing terms the Labour Party grumbling about privatization, the British had become such a peculiar nation, so caught up in their own complexes, their own political baggage, their own inertia as a society, that they were virtually of no use to anybody in terms of lessons on how to develop an economy. I regard the visits of British privatization ideologues to Canada like a crow teaching a meadowlark to sing.

I also looked at the continental experience. I looked at France where state-owned enterprises had been remarkably successful and where in fact in the late seventies the steel industry, and then in the early eighties a whole variety of sectors—computers, electronics, telephone equipment, aluminum, you name it—nationalization (and in those cases it was classic nationalization) rescued these sectors from a debacle.

[Traduction]

n'achètent pas d'actions. La privatisation entraîne plus d'activités pour la bureaucratie financière, le marché des valeurs, les courtiers, et dans l'histoire économique, d'une façon générale, si un pays ne se préoccupe pas des activités de production mais plutôt des activités financières et boursières, ce pays tend à perdre du terrain dans le domaine de la concurrence.

Comparons le Japon, par exemple, dont l'économie s'est développée pratiquement sans marchés financiers, aux États-Unis, où les activités boursières et ce que Robert Reich, un auteur américain, a appelé «paper entrepreneurialism» le travail réel de l'entreprise qui est de créer des activités productives, a perdu du terrain aux États-Unis.

J'ai également découvert, dans mes recherches, que le véritable échec économique en Grande-Bretagne n'était pas celui de l'industrie nationalisée mais bien celui de l'industrie privée. En Grande-Bretagne, dans le mesure où il y a eu un échec économique, ce fut l'échec de l'entreprise privée. Comme je l'ai décrit dans mon livre, cela remonte aux années 1860 et 1870. L'économie de la Grande-Bretagne a réellement fait des progrès dans la période de l'Entre-deux-guerres. Le véritable effondrement s'est produit dans les années 1960 et 1970 lorsque l'industrie manufacturière britannique a commencé à perdre des marchés importants, et il s'agissait là de l'entreprise privée, y compris l'industrie de l'automobile.

L'une des choses intéressantes qui est ressortie dans mes recherches, c'est que la France, que l'on comparait de façon désobligeante à la Grande-Bretagne dans les années soixante et soixante-dix, comptait parmi ses entreprises les plus importantes la compagnie Renault, société automobile étatisée, tandis qu'en Grande-Bretagne, l'industrie automobile faisait partie du secteur privé. Volkswagen, bien sûr, dans ses années cruciales, était en majeure partie la propriété de l'État.

J'ai eu de la difficulté à m'imaginer comment la privatisation a été aussi populaire en Grande-Bretagne, car après avoir examiné toutes les raisons pour lesquelles la privatisation était censée être un principe aussi important et aussi dynamique, je me suis rendu compte qu'elle ne correspondait pas à la réalité. En fait, je regardais l'expérience britannique avec un point de vue canadien. Les Britanniques visaient une sorte d'expérience psychique bien à eux, et cette expérience britannique c'était, du côté de l'aile droite la privatisation de M^{me} Thatcher ou, du côté de l'aile gauche, le Labour Party qui grommelait contre la privatisation; les Britanniques étaient devenus tellement une drôle de nation, tellement pris dans leurs propres complexes, leur propre bagage politique, leur propre inertie en tant que société qu'ils ne pouvaient pratiquement enseigner à personne comment développer une économie. Lorsque je pense aux idéologues britanniques de la privatisation en visite au Canada, ils me font penser à une corneille qui montrerait à chanter à un pinson.

J'ai également considéré l'expérience vécue sur le continent. J'ai examiné la situation de la France où les entreprises étatisées avaient remarquablement réussi et où en fait, vers la fin des années 70, l'industrie de l'acier, puis au début des années 80, un grand nombre de secteurs—ordinateurs, électronique, équipement téléphonique, aluminium, etc.—la nationalisation

[Text]

Very few companies in those sectors were privatized because the intervening government, although it privatized quite a few companies, didn't have time to reach most of those sectors. As I describe in my book, those state-owned companies, in creating a new more efficient and more dynamic entrepreneurial spirit, did what the privatizers in Britain alleged that only private enterprise could do.

I also discuss Italy and a couple of other countries that had a very high degree of state-owned companies in them. Finland and Austria caught my attention. Austria was the unknown secret success story of the 1970s but became a prisoner of its own success and has had trouble restructuring. I read recently that Finland is described as the nouveau riche of European countries. Finland has a very high and diverse state-company sector. It has a higher per capita gross domestic product than Canada or the United States, for example. It is right up there in terms of prosperous, technologically advanced nations. State-owned companies have been at the vanguard in Finland.

I go from there to look at BCRIC, British Columbia's own case of unfortunate privatization, and then I go into Canadian cases, the role that public enterprise has played in Canada as an entrepreneurial force, how it acts to decentralize ownership of the commercial productive side of our economy against growing private concentration of ownership, how public enterprise as an entrepreneurial vehicle is particularly apt for Western Canada in regional terms. Petro-Canada won't fit that context but Alberta Energy Company, which is a mixed company, and Saskatchewan resource companies, now mostly privatized, would fit that as well.

The state-owned companies in Quebec are perhaps among the most forceful examples. The Société Générale de Financement, the General Investment Corporation, and, in terms of investment management, of course, the Caisse de Dépôts et de Placements.

What I want to particularly signal to you, I think, inasmuch as we have the time and it would be worth your while exploring it, is the role of public enterprises in competitive market situations. One of the arguments, although not the only one, for Crown enterprise in Canada was either in a monopoly situation or a developmental situation, or a situation with social objectives like the Cape Breton Development Corporation, or even a social service function like Via Rail where there was a social objective over and above a commercial objective. Sometimes it was reflected in running at a loss or being subsidized.

The argument that has surfaced in Canada for the privatization of companies is that once they lose their social objectives, once Petro-Canada, for example, is no longer required to take

[Traduction]

(et dans ces cas il s'agissait de la nationalisation classique) avait sauvé ces secteurs de la débâcle.

La France a privatisé très peu de compagnies faisant partie de ces secteurs car le gouvernement en cause, bien qu'il ait privatisé plusieurs compagnies, n'a pas eu le temps de s'attaquer à la plupart de ces secteurs. Comme je le décris dans mon livre, ces compagnies étatisées, en créant un nouvel esprit d'entreprise plus efficace et plus dynamique, a fait ce que les tenants de la privatisation en Grande-Bretagne prétendaient que seule l'entreprise privée pouvait faire.

J'étudie également le cas de l'Italie et de quelques autres pays qui ont étatisé un très grand nombre de leurs entreprises. La Finlande et l'Autriche ont retenu mon attention. L'Autriche a connu énormément de succès dans les années 1970 mais elle est devenue prisonnière de ses propres succès et a eu de la difficulté à se restructurer. J'ai lu récemment qu'on décrit maintenant la Finlande comme le nouveau riche des pays européens. Les compagnies étatisées sont très nombreuses et œuvrent dans des domaines très diversifiés. Le produit national brut par habitant de ce pays est supérieur à celui du Canada ou des États-Unis, par exemple. Elle se situe vraiment parmi les pays prospères et technologiquement avancés. Les compagnies étatisées font partie de l'avant-garde en Finlande.

Après ce cas de la Finlande, j'analyse le BCRIC, notre cas bien de chez nous de privatisation qui a mal tourné en Colombie-Britannique, puis je m'intéresse aux cas canadiens, au rôle que l'entreprise étatique a joué au Canada en temps que force d'entreprise, à sa façon de procéder pour décentraliser la propriété du côté commercial ou productif de notre économie devant la concentration privée croissante de la propriété, à la façon que l'entreprise étatique en tant que véhicule de l'entreprise convient particulièrement bien à l'Ouest du Canada en tant que région. Petro-Canada ne s'adaptera pas bien à ce contexte mais l'Alberta Energy Company, qui est une compagnie mixte, et les compagnies axées sur les ressources de la Saskatchewan, qui sont maintenant privatisées pour la plupart, cadreraient bien elles aussi dans ce contexte.

Les compagnies étatisées du Québec peuvent être citées parmi les exemples les plus probants. La Société générale de financement et, dans le domaine de la gestion des placements, il y a bien sûr la Caisse de dépôts et de placements.

J'aimerais particulièrement attirer votre attention, étant donné que nous en avons le temps et qu'il vaut la peine de s'y arrêter, sur le rôle des entreprises de l'État dans des situations de marché concurrentiel. Les principaux arguments que l'on utilisait pour justifier la raison d'être des sociétés de la Couronne au Canada étaient les suivants: situation de monopole, secteur en développement, société comportant des objectifs sociaux, par exemple Cape Breton Development Corporation, ou même une société dont la fonction était d'abord sociale, par exemple, Via Rail où l'objectif social était plus important que l'objectif commercial. En effet, cette société fonctionnait parfois à perte et devait être subventionnée.

L'argument qui a été mis de l'avant au Canada en faveur de la privatisation des compagnies est qu'une fois que ces dernières perdent leurs objectifs sociaux, lorsque Petro-Canada, par

[Text]

the lead in exploration in the Northwest Territories or the Atlantic seaboard and is to concentrate on ordinary commercial objectives, then the reason, so it is argued, for their existence is that the social developmental objective is gone and they should be forthwith privatized, that there is no reason, goes the argument, for a publicly owned company in a market situation.

Well, I don't agree with that for several reasons. One of the reasons is that public enterprises have a particular entrepreneurial element that private enterprises in North America, or most, don't have. In addition to the normal entrepreneurial wellsprings like competing in a marketplace, the ambitions of management, the striving for excellence, the creativity of enterprise, there can also be, and usually always is, a community-centered impulse.

One author, a British writer, writing about the oil industry, referred to it somewhat romantically, although he was a very realistic and critical author, as—I hope I get the phrase right here—"all this and heaven too". In other words, all the entrepreneurial compulsions plus the extra factor of the community-centered impulse.

Now this should be very familiar to all of you here because this has been an integral part of Crown enterprise in Canada. It has been an integral part of state-owned enterprise in France, very nationalist; Italy very nationalist; Finland, Austria, Quebec, Alberta too. Think of the way that what is now called NOVA was formed, the way Alberta Energy Company was formed, all with a very powerful regional ownership, regional enterprise, regional development community-centered impulse.

My most interesting example was Japan. I ran across a reference by an American historian who was writing in the 1950s, before anybody paid attention to Japan, a discussion going back to the middle of the 19th Century when Japan was obliged to abandon its feudalism and set out on the road to make itself as strong as the United States and European countries, a disquisition on the subject of community-centered enterprise in Japan.

He started, of course, with the cartels in Japan. Japan's development actually began under government ownership and evolved into large and dominant cartels, and these, by the way, have been recreated in the form of banking industry alliances in the post-war period. What he found was that on the spectrum of entrepreneurial commitment and styles, at one pole of the spectrum you had an ossified—and this is stereotyped, it is the extreme pole—you had an ossified, unimaginative, routinized bureaucrat or civil servant. At the other end of the spectrum you had the driven, compulsive searcher and seizer of opportunities, and in the middle you had the community-centered entrepreneur who was imaginative in the entrepreneurial sense, who embraced change, but for whom the community

[Traduction]

exemple, n'est plus tenue de marquer le pas dans l'exploration des Territoires du Nord-Ouest ou de la côte Atlantique et qu'elle peut se concentrer sur des objectifs commerciaux ordinaires, alors la raison de leur existence, selon l'argumentation, est que l'objectif de développement social est disparu et qu'elle devrait être immédiatement privatisée, et il n'y a aucune raison, selon le même argument, qu'une société d'État se retrouve dans une situation de marché.

Eh! bien, je ne suis pas d'accord avec cet argument pour plusieurs raisons. L'une d'elles est que les entreprises publiques comportent un élément «entrepreneurial» particulier que les entreprises privées, ou du moins la plupart d'entre elles en Amérique du Nord, n'ont pas. Outre les sources habituelles d'esprit d'entreprise telles que la concurrence dans un marché, les ambitions des gestionnaires, la lutte pour l'excellence, la créativité de l'entreprise, il peut y avoir, en plus de cela, et c'est habituellement le cas, un dynamisme interne au sein de la collectivité.

Un auteur britannique, qui a écrit sur l'industrie pétrolière, en parlait d'une façon quelque peu romantique, bien qu'il fut un auteur très réaliste et très critique—j'espère que je vais trouver cette phrase—«tout cela et le ciel aussi». En d'autres termes, tous les éléments dynamiques propres à l'entreprise plus ce facteur supplémentaire, ce dynamisme au sein de la collectivité.

Vous devez tous être très familiers avec cette situation car elle a été une partie intégrante de l'entreprise d'état au Canada. Cela a été une partie intégrante de l'entreprise étatisée en France, pays très nationaliste, en Italie, pays très nationaliste, en Finlande, en Autriche, au Québec et en Alberta également. Pensez à la façon dont s'est formé ce qu'on appelle aujourd'hui NOVA, la façon selon laquelle la Société albertaine de l'énergie s'est formée, dans tous ces cas, avec une très forte appartenance régionale, une grande participation de l'entreprise régionale et avec le dynamisme propre du milieu en ce qui concerne le développement régional.

Mon exemple le plus intéressant était le Japon. J'ai parcouru rapidement un ouvrage écrit par un historien américain qui portait sur les années 50, alors que personne ne s'intéressait au Japon; l'auteur remonte jusqu'au milieu de 19^e siècle alors que le Japon a dû abandonner son régime féodal et entreprendre de devenir aussi puissant que les États-Unis et les pays européens; il s'agit d'une étude de l'entreprise communautaire au Japon.

Il commence, bien sûr, par les cartels au Japon. Le développement du Japon a vraiment commencé sous le régime de la propriété étatique, s'est poursuivi avec les grands et puissants cartels, et ces derniers, soit dit en passant, ont été recréés sous la forme d'alliances dans le secteur bancaire au cours de l'après-guerre. L'auteur s'est rendu compte que dans le spectre des styles d'entreprises, on retrouve, à l'une de ses extrémités—c'est un stéréotype, et c'est vraiment l'extrémité—un bureaucrate ou un fonctionnaire «ossifié» sans imagination et routinier. À l'autre extrémité du spectre, il y a la personne dynamique, le fonceur, qui recherche les occasions et qui est prêt à les saisir. Au centre, il y a l'entrepreneur dont les objectifs sont axés sur la collectivité; il est imaginatif, à l'esprit

[Text]

objective, in this case building up the economy of Japan, came before the private rewards, increasing wealth and individual power, although those may come as a side effect. When you place Crown corporations in the same spectrum, they fall exactly where community-centered enterprise falls in Japan. So there is an extraordinary entrepreneurial element in publicly owned companies.

The second reason for retaining publicly owned companies in market situations is that they enhance market competition. Where in a market situation you have companies that have diverse ownerships, diverse cultural roots, let's say, or diverse social roots, where you have privately owned companies, you have publicly owned companies, you have co-operatively owned companies, you are less likely to have—it doesn't follow absolutely all the time—tight oligopolies, you are less likely to have the kind of conspiratorial agreement or even make-do agreement that results in oligopoly to the cost of the consumer.

Some Italian liberal theorists—I am talking, when I refer to liberal theorists, free market, Manchester liberal, 19th Century theorists in Italy.

Senator Barootes: I thought these people were referred to as socialists.

Mr. Hardin: No, no, these would be liberals. We would call them in Canada, conservatives. We would call them Canada conservatives.

Senator Barootes: Excuse me. I stand corrected.

Mr. Hardin: They welcomed the existence of state-owned companies in Italy which fell into state ownership when banks which held companies went bankrupt. They welcomed this as a counterweight to oligopolistic forces where only private ownership existed.

In addition to that, by having companies owned differently, one enhances entrepreneurial variety, one enhances the different kinds of ideas and approaches dealing with situations, and the greater range of new possibilities that might be seized. One graphic example has to do with the oil industry in Italy, the ENI, the Ente Nazionale Idrocarburi, and Enrico Mattei, a legend in the Italian oil industry, who took on the Seven Sisters who at that time completely dominated the oil industry in the world. He happened to hold his own and in the course of it changed the face of the oil industry worldwide.

One of my favorite examples doesn't have to do with Crown enterprise as such, it has to do with banking, where the credit union movement was responsible for a great many innovations in retail banking because of its different historical roots and different ownership structure. And even in the case of Petro-Canada I saw reference to its far-sighted environmental policy in frontier exploration. But no matter what the particulars,

[Traduction]

d'entreprise et adopte les changements, mais pour qui, les objectifs de la collectivité, et dans ce cas il s'agit de bâtir l'économie du Japon, sont plus importants que les récompenses personnelles, l'accroissement de la richesse et de la puissance de l'individu, bien qu'il puisse profiter de ces avantages indirectement. Lorsque l'on place les sociétés de la Couronne dans le même spectre, elles se retrouvent exactement au même endroit que l'entreprise axée sur la collectivité au Japon. On retrouve donc un esprit d'entreprise extraordinaire dans les sociétés étatisées.

La seconde raison pour conserver les compagnies étatisées dans des situations de marché c'est qu'elles favorisent la concurrence, que dans une situation de marché, certaines compagnies qui ont diverses appartenances, diverses racines culturelles, disons, ou diverses racines sociales, et que lorsque l'on a des sociétés privées, des sociétés étatisées, des sociétés coopératives, il y a moins de possibilités—mais ce n'est pas nécessairement toujours le cas—que l'on retrouve des oligopoles, il y a moins de chance que l'on en vienne à des ententes secrètes ou même des ententes fondées sur des expédients qui aboutissent à des oligopoles, et c'est alors le consommateur qui doit en payer la note.

Certains théoriciens libéraux italiens—lorsque je parle des théoriciens libéraux, j'entends les tenants du marché libre, l'école libérale de Manchester, les théoriciens du 19^e siècle en Italie.

Le sénateur Barootes: Je croyais que ces gens étaient plutôt des socialistes.

M. Hardin: Non, non, ils étaient des libéraux. On les appellerait au Canada des conservateurs. On les appellerait les conservateurs du Canada.

Le sénateur Barootes: Excusez-moi. Je vous remercie de cette précision.

M. Hardin: En Italie, ils ont accueilli favorablement le concept des entreprises appartenant à l'État qui ont été nationalisées lorsque les banques qui détenaient les entreprises ont fait faillite. Ils approuvaient cette solution pour contrebalancer les forces oligopolistiques là où il n'y avait que des entreprises appartenant à des intérêts privés.

Lorsqu'il y a plusieurs façons d'être propriétaire d'une entreprise cela améliore la diversité des entreprises, décuple les idées et les approches pour régler les problèmes et élargit l'éventail des possibilités. Un exemple qui illustre bien ce propos est celui de l'industrie pétrolière italienne, l'ENI ou l'Ente Nazionale Idrocarburi et Enrico Mattei qui entra dans la légende pour avoir affronté les «Sept Sœurs» qui, à cette époque, dominaient complètement l'industrie pétrolière mondiale. Cet homme qui savait tenir tête a réussi en fin de compte à changer la situation de cette industrie partout dans le monde.

Un de mes exemples préférés n'a rien à voir avec les sociétés d'État, il concerne plutôt les institutions bancaires. Dans ce cas, les coopératives de crédit ont apporté de nombreuses innovations importantes dans le domaine des services bancaires de détail parce qu'elles avaient des racines historiques différentes et une structure de capital social différente. Dans le cas de Petro-Canada, je voyais son application dans sa politique envi-

[Text]

where you have a mix of social roots and ownership, different kinds of reporting mechanisms, different kinds of ownership, you enhance entrepreneurial variety as well as enhancing market competition.

The third thing you might want to talk about is globalization. An argument that has come up from privatization is that where you have companies that have national objectives, that's one thing, but the world is changing, the world is becoming globalized and you need to look beyond countries, you need to look to companies with activities around the world and hence Crown-owned companies should be privatized. Well, the links don't necessarily follow. A Crown-owned company, a state-owned company, if you will, can buy subsidiaries elsewhere in the world as freely as anybody else if they are allowed the mandate to do so. But there is a new kind of multinational arrangement now for which in fact state-owned companies are particularly appropriate, alliances among companies. Instead of the old multinational corporation, centralized controlled subsidiaries around the world, what you have are alliances of different companies.

This is quite a familiar concept in the oil industry with joint ventures, farming out, co-licensing, you name it. It is becoming more and more commonplace in other sectors of the economy. I read in the *The Economist* a couple of weeks ago an excerpt from either a speech or presentation by Peter Drucker, the well-known management guru in the United States, and he mentioned that this was the wave of the future. Well, I have to say that I discussed the idea, albeit briefly, in *A Nation Unaware* in 1974. I was in effect fifteen years ahead of Peter Drucker. I don't begrudge Drucker having been late and gotten all the glory and that I'm just known as a Canadian writer, but I bring the point up because if you don't think in dogmatic ideological terms of privatizing because you can't have a publicly owned company, it is an abomination against nature, but think in terms of the possibilities of enterprise given vehicles that work in your own country, then you are naturally led, as I was in the early 1970s, to think of ways in which a company like Atomic Energy of Canada, and that's the one I had in mind at the time, could participate in a multinational framework. That model is now becoming more and more popular around the world and, of course, it is used not just by state-owned companies but also by privately owned companies and there are all kinds of formulations—Olivetti with AT&T, in and out, you name it.

So these are the three general areas of reasoning why, say, in the case of Petro-Canada, privatization makes no sense at all. It would be, in my view, simply dogma-induced and it would be entrepreneurially destructive. Thank you.

The Chairman: Thank you very much, Mr. Hardin. Senator Roblin, I suspect you have a question or two.

Senator Roblin: I don't have any questions. I have a number of observations which might provoke a response from our witness —

[Traduction]

ronnementale de grande portée en matière d'exploration. Peu importe les circonstances, lorsqu'il y a des origines sociales et des modes de propriété différents, différentes modalités pour rendre compte, différentes catégories de propriétaires, la diversité des types d'entreprises est accrue ainsi que la concurrence de marché.

Un troisième point dont on pourrait parler concerne la mondialisation des marchés. Un argument lié à la privatisation veut que lorsqu'il y a des compagnies qui ont des objectifs nationaux, c'est une chose, mais le monde évolue, les marchés se mondialisent et vous devez examiner la situation au-delà des frontières d'un pays, vous devez vous intéresser aux entreprises effectuant des transactions partout dans le monde et alors les entreprises d'État devraient être privatisées. En fait, les liens ne sont pas évidents. Une société d'État, une entreprise nationalisée, si vous préférez, peut acheter des filiales partout dans le monde aussi facilement que les autres si son mandat l'autorise à le faire. Il existe maintenant un nouveau genre d'entente multinationale qui convient tout particulièrement aux entreprises nationalisées, soit les alliances entre les entreprises. Ces alliances entre différentes compagnies remplacent les multinationales avec des filiales dont la direction est centralisée autour du globe.

Ce concept est bien connu dans l'industrie pétrolière avec les entreprises en participation, l'affermage, l'exploitation conjointe de licence, etc. Il est de plus en plus courant dans les autres secteurs de l'économie. J'ai lu récemment dans le journal *The Economist* un extrait d'un discours ou d'une présentation fait par Peter Drucker, où le célèbre bonze de la gestion aux États-Unis mentionnait que c'était la voie de l'avenir. Je dois dire que j'ai abordé cette idée, même si ce n'est que succinctement, dans *A Nation Unaware* publié en 1974. J'avais en fait quinze ans d'avance sur Peter Drucker. Je n'en veux pas à Drucker d'avoir eu du retard ni d'avoir récolté tous les lauriers; je ne suis connu qu'en tant qu'écrivain canadien et je soulève ce point parce que si vous n'envisagez pas la privatisation en termes idéologiques et dogmatiques parce que vous ne pouvez concevoir une entreprise nationalisée, ce qui est contre nature, alors pensez en fonction des solutions efficaces trouvées par les entreprises chez vous comme j'ai pu le faire au début des années soixante-dix; cela m'a amené à penser à des façons dont une société comme Énergie atomique du Canada, et c'est à celle-ci que je pensais alors, pourrait s'engager dans un contexte multinational. Ce modèle gagne en popularité partout dans le monde et il n'est pas seulement utilisé par les sociétés d'État, mais aussi par les entreprises du secteur privé. On en trouve de multiples exemples, dont Olivetti avec AT&T pour n'en donner qu'un seul.

C'est à partir de ces trois raisonnements que, dans le cas de Petro-Canada, la privatisation n'a aucun sens. Je pense que la privatisation s'appuierait sur le dogmatisme et nuirait à l'esprit d'entreprise. Je vous remercie de votre attention.

Le président: Je vous remercie M. Hardin. Sénateur Roblin, je crois que vous désirez poser une ou deux questions.

Le sénateur Roblin: Je n'ai pas de questions à poser. Je veux faire quelques observations auxquelles notre invité pourrait peut-être répondre...

[Text]

Mr. Hardin: Go ahead.

Senator Roblin: ... and I thank you for the opportunity. As far as I am concerned, I am neither a doctrinaire nor an idéologue. I look at the situation in the Soviet Union where I they have all publicly owned companies and I see what a disaster they are, but that doesn't convince me that that method of organization should be ruled out for all time. I look at the United States, which is perhaps the counterweight, and I see where free enterprise ethic runs riot, shall I say, and that doesn't convince me that public enterprise should be ruled out for all time. I don't think it is the Canadian way. As everyone tells us, and I think it is true, we sort of muddle along in the middle. We are not doctrinaire on these matters, and I'm certainly not.

In my own province of Manitoba, for example, we have a public utility called the Hydro and it has a social purpose. When it began, its social purpose was to bring electricity to the farmers. It was a very good social purpose and it was organized in such a way that it didn't require a massive injection of public funds to make it work. It was publicly owned, it had a social purpose, it was well managed, but it operated within the parameters of a private-enterprise group system of judgment. So obviously that kind of public enterprise, particularly in a monopoly situation, has a lot to commend it and I certainly wouldn't wish to see that done away with.

I really don't think that the United Kingdom is much of a model for us. You have said as much and I think I should recognize that fact, but privatization there had many motives. Some were to reduce the terrible rigidities that had built up in the steel industry, for example, and in other industries. Now that is not to say that private enterprise doesn't build up bureaucratic rigidities itself. Of course it does. But there is a method in our system whereby some discipline is brought to bear upon those because the company goes broke or somebody else comes in and does a better job, but when the government is supervising the rigidities the problems of getting rid of them are more than somewhat. That certainly has been one of the factors that has been driving privatization in the U.K.

Mind you, I don't want you to think that I like all the privatization that has been done there, because I think some of it is doctrinaire and probably foolish, but there is a reason for privatization in some instances. I don't happen to think that the same argument is true with respect to Petro-Canada but it emphasizes the point I want to make and that is that I like to approach each one of these problems by itself. I have no objection to learning from the experiences of others because it is a very necessary thing to do. I don't really think that in all cases their patterns can be applied to a Canadian situation, that we have to think our way through these problems from a Canadian standpoint to decide what to do about them.

I made all kinds of notes here on little points, like nit-picking, that I would like to argue with you.

[Traduction]

M. Hardin: Allez-y.

Le sénateur Roblin: ... je vous en remercie. Je ne suis ni doctrinaire ni un idéologue. Lorsque j'examine ce qui se passe en Union soviétique où toutes les entreprises appartiennent à l'État, je constate que la situation est désastreuse, mais cela ne me convainc pas que ce mode d'organisation doit être éliminé pour toujours. Si j'examine sa contrepartie, les États-Unis, où l'application du principe de libre entreprise fait des ravages, cela ne me convainc pas que l'entreprise d'État doit être éliminée à tout jamais. Je ne pense pas que ce soit la façon de faire des Canadiens. Comme tout le monde nous le dit, et je crois que c'est vrai, nous nous situons quelque part entre ces extrêmes. Nous n'avons pas une attitude dogmatique à cet égard, et je ne le suis certainement pas.

Dans ma province, au Manitoba, nous avons une compagnie d'électricité qui est un service public et remplit une fonction sociale. Lorsque celle-ci a été créée sa fonction était de fournir l'électricité aux agriculteurs. Ce but social était louable et l'entreprise a été mise sur pied de façon à pouvoir fonctionner sans avoir recours à des fonds publics importants. L'entreprise appartenait à l'État, elle avait un but social, elle était bien gérée, mais elle était exploitée selon les principes régissant l'entreprise privée. De toute évidence, ce type d'entreprise d'État, surtout dans une situation de monopole, mérite beaucoup d'éloges et je ne souhaite pas qu'une telle formule disparaisse.

Je ne crois pas que le Royaume-Uni constitue un bon modèle pour nous; vous en avez fait état et doit le reconnaître. Cependant, dans ce pays plusieurs causes sont à l'origine de la privatisation. On cherchait, par exemple, à assouplir la rigidité qui s'était installée dans l'industrie sidérurgique et dans d'autres industries. Il ne faut pour autant croire que ce manque de souplesse administrative n'est pas présent dans l'entreprise privée. Il n'en est rien. Notre système prévoit des modalités pour imposer une certaine discipline lorsqu'une entreprise fait faillite ou lorsque quelqu'un vient s'installer et fournit un meilleur rendement, mais lorsque le gouvernement est responsable du manque de souplesse, ces problèmes sont quelque peu difficiles à résoudre. Je crois que c'est là une des raisons qui a entraîné la privatisation au Royaume-Uni.

Remarquez que je ne veux pas que vous pensiez que j'approuve toutes les décisions prises en matière de privatisation dans ce pays car je crois que, dans certains cas, cette mesure était dogmatique et peut-être insensée, mais dans d'autres, elle était justifiée. Je ne crois pas que cet argument puisse s'appliquer dans le cas de Petro-Canada, mais il me permet de souligner le point sur lequel je désire attirer votre attention, c'est-à-dire que je préfère examiner chaque problème individuellement. Je n'ai aucune objection à apprendre grâce à l'expérience des autres parce que c'est la chose à faire. Je ne crois pas que nous puissions appliquer tous leurs modèles à la situation au Canada, mais je pense que nous devons examiner chacun de ces problèmes dans une perspective canadienne avant de prendre une décision à leur sujet.

J'ai pris une foule de notes sur différents points, comme si je voulais me montrer tatillon, et j'aimerais que nous en discutions.

[Text]

Mr. Hardin: Go ahead.

Senator Roblin: Take NOVA and Alberta Energy, for example. They may have started out being government inspired but at the present time they are certainly motivated largely by free-enterprise policies. I don't think that is either here nor there. That has happened but it merely shows the kind of flexibility we have in our system. Finland is a very nice country but if you read *The Economist* as closely as I think you must do, you may have seen the table the other day which indicated the purchasing power of citizens in various countries of the world, and Finland is nowhere near Canada. We are second to the United States. So depending on what sort of economic figures you want to talk about you get different answers.

The British automobile industry, what a disaster that was! How right you are on that, and it was due to two factors: first of all, the incredible obtuseness of management in responding to what consumers wanted, particularly the export consumers, and secondly, the intransigence of the workers in getting anything done. So it was taken into public ownership all right, but what became of it? It kept on falling apart and it has now been reduced to, I guess, Jaguar. That's all that is left and that has been sold off to private enterprise.

There are many fascinating aspects to this whole subject which you have stimulated me to think about. Talk about the breakup of monopolies. Well, AT&T has been broken up. Probably that has been a good idea. It has reduced telephone rates in some parts of the United States. It is unlikely, at least in my opinion, that making that organization public the way we do in Canada, for example, would produce much better results. Maybe it would but it is certainly arguable. There is no convincing argument as yet that we should take that route.

I have been indulging myself here, Mr. Chairman, in my statement because the witness is fascinating. He has lots of good ideas and I like to sort of add my gloss onto what he is saying. I come back to my point, which is that I don't think one should look at privatization of Petro-Canada from an ideological basis. I think that's the wrong way to look at it. You have to add up all the factors that are relevant and then decide whether a change is a good idea or not.

In his testimony this morning, Mr. Hopper told us that a Crown corporation has to be less efficient than a private one. Now, that's his opinion. You might not wish to agree with it.

Mr. Hardin: Has to be less efficient?

Senator Roblin: Well, his memorable phrase was that there were too many bureaucrats and too many politicians in the way.

Senator Barootes: That's right.

Senator Roblin: That's what he said.

Senator Barootes: Added on.

[Traduction]

M. Hardin: Allez-y.

Le sénateur Roblin: Prenons l'exemple de NOVA et Alberta Energy. La mise sur pied de ces entreprises a sans doute été proposée par les gouvernements, mais présentement celles-ci sont exploitées en grande partie selon les politiques de la libre entreprise. Je ne crois pas que cela change quoique ce soit dans le cas présent. C'est ce qui est arrivé et cela ne fait que démontrer la souplesse de notre système. La Finlande est un très beau pays, mais si vous lisez le journal *The Economist* avec autant d'attention que je le crois, vous avez probablement vu récemment un tableau indiquant le pouvoir d'achat des citoyens de différents pays dans le monde et la Finlande est très loin du Canada. Le Canada est en deuxième position après les États-Unis. Ainsi on obtient différentes réponses selon le type de données économiques consultées.

L'industrie britannique de l'automobile, voilà un beau désastre! Vous avez parfaitement raison à ce sujet; la situation était attribuable à deux facteurs: premièrement, il y a eu l'incroyable entêtement des gestionnaires face aux demandes des consommateurs, surtout les exportateurs et, deuxièmement, l'intransigence de la main-d'œuvre à l'égard du travail à exécuter. L'industrie fut donc nationalisée, mais qu'en est-il advenu? La situation a continué à se détériorer et je crois qu'il ne reste plus aujourd'hui que Jaguar. C'est tout ce qu'il en reste et cette société a été vendue à l'entreprise privée.

Cette question comporte de nombreux aspects fascinants auxquels vous m'avez amené à réfléchir. En ce qui concerne le démembrement des monopoles, on a l'exemple de AT&T. Je pense que ce fut une bonne idée. Cela a permis de réduire les tarifs téléphoniques dans certaines régions des États-Unis. Je ne crois pas qu'on aurait obtenu de meilleurs résultats en nationalisant l'entreprise comme nous le faisons, par exemple, au Canada. Cela se peut, mais la question est discutable. Il n'y a pour l'instant aucun argument décisif sur lequel appuyer une telle décision.

Monsieur le président si je donne libre cours à mes pensées c'est que l'intervenant est captivant. Il a beaucoup de bonnes idées et je souhaite commenter ses propos. Je reviens à ce que je disais. Je ne crois pas qu'il faille envisager la privatisation de Petro-Canada d'un point de vue idéologique. Je suis persuadé que ce n'est pas la bonne façon d'examiner la question. Il faut plutôt étudier tous les facteurs pertinents et, ensuite, décider si un changement est souhaitable ou non.

Dans les propos qu'il a tenu ce matin, M. Hopper nous a dit qu'une société d'État a moins besoin d'être efficace qu'une entreprise privée. C'est ce qu'il croit. Nous pourrions ne pas partager cet avis.

M. Hardin: A moins besoin d'être efficace.

Le sénateur Roblin: En fait, il a dit qu'il y avait trop de bureaucrates et de politiciens qui intervenaient.

Le sénateur Barootes: C'est exact.

Le sénateur Roblin: C'est ce qu'il a dit.

Le sénateur Barootes: A aujourd'hui.

[Text]

Senator Roblin: And therefore he felt that that inhibited him in what he is doing. Whether that is a fact or not is not provable at the moment, it is just a matter of opinion.

Mr. Hardin: I was going to say that it sounds like a description of General Motors.

Senator Roblin: You couldn't be more right. Look what is happening to them. Their market share is going down year by year and those fellows are going to be in the most serious trouble with their bureaucracy. But there is a system in the enterprise area that chops those fellows down to size over time. One of the problems in the public sector is that we don't have such an automatic review, and the great tendency of governments, and having had some part to do with one I think I can say this with some basis for my statement, is that they like to leave well enough alone. They don't want to have a row with employees and they don't want to have a row with labour unions. They don't want to have a row with their bureaucracy, and this gets pretty rough. They just let it keep on going and hope for the best.

Well, that's a lot from me, Mr. Chairman. I thank you for indulging me. I want the witness to excuse me. I don't want him to construe what I said as being an attack on him, because it isn't.

Mr. Hardin: No, I know. I am glad to hear from you.

Senator Roblin: It is a reflection on some of the points you have made, but I come back to my main point, that I am a pragmatist and I will take each one of them as they come.

Mr. Hardin: The reason I am here is to let you know what I have discovered along the way. I should add that I do a bit of private enterprise on the side myself. I think you should buy a copy of my book, Senator Roblin. It is only \$25 and I have got extra copies in my briefcase. I actually discuss the various things you mentioned. I discuss the steel industry. One thing that bothered me immensely about the privatization ideological campaign in Canada was that it was just on the basis of theory and absolutism rather than on the basis of looking at the specific complexities like the steel industry in Britain, which I discuss, where the cuts in manpower actually began before Mrs. Thatcher came to government.

In terms of the reduction of excess capacity among European countries and whatever was called the European steel agreement, the French privately owned steel industry and the American privately owned steel industry were no less rigid than the British steel industry. When one looks into the complexities and the cultural mentality of the people, and the relationship between labour forces and management in each of these cases, then one sees that it has nothing to do essentially with the fact that a company is state owned but it has to do with the political culture and mentality of a country.

Senator Roblin: That's my point, pragmatism.

[Traduction]

Le sénateur Roblin: Et, par conséquent, il jugeait que cela lui imposait des contraintes. Il n'est pas possible de prouver si cela est vrai ou non, c'est une question d'opinion.

M. Hardin: J'allais dire que cela ressemble à une description de General Motors.

Le sénateur Roblin: Ça ne pourrait être plus juste. Regardez ce qui leur arrive. Leur part du marché décroît chaque année et ces gens auront bientôt de sérieux problèmes avec leurs bureaucrates. Mais compte tenu des particularités du système ceux-ci sont ramenés à la réalité avec le temps. L'un des problèmes du secteur public c'est que nous n'avons pas ce genre d'examen automatique; de plus, les gouvernements ont tendance à croire que le mieux est l'ennemi du bien, et j'ai suffisamment d'expérience pour appuyer ce que j'avance. Ils ne veulent pas se disputer avec les employés ni avec les syndicats. Ils ne veulent pas se disputer avec leurs bureaucrates et la situation s'envenime. Ils n'interviennent pas et espèrent que tout ira bien.

Je crois que j'ai terminé monsieur le président. Je vous remercie de m'avoir accordé tout ce temps. Je désire m'excuser auprès de l'intervenant. Je ne voudrais pas qu'il interprète mes paroles comme une attaque personnelle parce qu'il n'en est rien.

M. Hardin: Je le sais. J'apprécie votre intervention.

Le sénateur Roblin: Ce sont quelques réflexions sur les points que vous avez présentés, mais j'aimerais revenir à ce que je disais: je suis pragmatique et j'examinerai chacun d'eux à mesure...

M. Hardin: La raison pour laquelle je suis ici aujourd'hui c'est pour partager avec vous ce que j'ai découvert avec les années. Je dois avouer que j'ai quelques liens avec l'entreprise privée. Je crois, sénateur Roblin, que vous devriez acheter mon livre. Il ne coûte que 25 \$ et j'en ai des exemplaires dans mon porte-documents. J'y traite des différents points que vous avez mentionnés. Je discute du cas de l'industrie sidérurgique. L'une des choses que m'a beaucoup gêné dans la campagne idéologique de privatisation au Canada c'est qu'elle a été faite sur la base de théories et d'absolus plutôt que sur l'examen de problèmes complexes particuliers comme en Grande-Bretagne, dont j'ai parlé, et où les réductions de main-d'œuvre ont commencé avant l'arrivée de M^{me} Thatcher à la tête du gouvernement.

Quant à la réduction de la capacité excédentaire dans les pays d'Europe et ce qu'on appelle l'accord européen sur l'acier, les sidérurgies privées françaises et les sidérurgies privées américaines manquaient tout autant de souplesse que l'industrie britannique de l'acier. Lorsqu'on examine les multiples facettes de la conjoncture et la mentalité des gens ainsi que les rapports entre la main-d'œuvre et la direction dans chacun de ces cas, on constate que cela n'a réellement rien à voir avec le fait qu'une entreprise soit nationalisée, mais plutôt liée à la culture politique et à la mentalité des habitants du pays.

Le sénateur Roblin: C'est exactement ce que veux dire, le pragmatisme.

[Text]

Mr. Hardin: Yes. So the steel industry is dealt with in my book. The matter of purchasing power: I am glad you caught that. I got a rise out of you. I am skeptical about purchasing power parities as a measure because what it may indicate—is this is getting a bit off the track but still it's interesting—is that there are low labour costs for the package that makes up purchasing power. This may reflect more than anything else an unequal redistribution of income: lower labour rates, lower taxes, lower prices from lower taxes, but because of lower taxes fewer people who have the wherewithal to live a middle-class life.

Senator Roblin: What is that again, because of lower taxes fewer people live a middle-class life?

Mr. Hardin: Yes, because those who are dependent on welfare and those who are dependent on paying out of their own pocket for some essential services, like medical care, have less money left over to buy cars, for example, than where those things are provided by a more redistributive economy like the economies of Western Europe. So that when you look at the general prosperity level of a country, discount it for the way that wealth is distributed in society, my suspicion is that GDP per capita is a more reliable measure than purchasing power parity per capita.

Senator Roblin: They had both measures.

Mr. Hardin: They had both, yes. After many false starts, the British automobile industry, the Rover Group as I describe it in my book, did reorganize itself and became quite an efficient automobile producer after having lost a good deal of its market, which was its real problem.

Senator Roblin: Where are they now?

Mr. Hardin: They are still functioning but they are not among the most powerful of automobile companies, but very few automobile companies are. The automobile industry is on the threshold, most people think, of considerable reorganization. I argue in my book that despite the costs, the fairly high costs—and again it went through a lot of periods of adjustment—the public ownership of the Rover Group was ultimately successful in changing the corporate culture of the automobile industry in Britain and putting the Rover Group on a viable basis. Jaguar was actually rehabilitated under government ownership.

Senator Roblin: But, you know, they don't amount to a row of shucks in the British automobile industry today.

Mr. Hardin: They gradually lost their market.

Senator Roblin: Yes.

Mr. Hardin: They began losing their market in the early 1970s.

[Traduction]

M. Hardin: Oui. Mon livre traite de l'industrie sidérurgique. Je suis heureux que vous ayez relevé le point du pouvoir d'achat. J'ai réussi à susciter votre intérêt. La parité du pouvoir d'achat en tant que mesure me laisse sceptique parce qu'elle peut indiquer, je m'éloigne du sujet mais c'est tout de même intéressant, que les coûts de la main-d'œuvre sont bas par rapport à l'ensemble des facteurs constituant le pouvoir d'achat. Cela peut signifier d'abord et avant tout que les revenus ne sont pas répartis également: les coûts de main-d'œuvre plus bas, les impôts plus bas, les prix plus bas liés aux impôts plus bas, mais parce que les impôts sont moins élevés, il y a moins de gens qui ont les moyens de vivre dans la classe moyenne.

Le sénateur Roblin: Pourriez-vous répéter, parce que les impôts sont moins élevés, il y a moins de gens dans la classe moyenne?

M. Hardin: Oui, parce que les gens qui comptent sur les prestations d'aide sociales et qui doivent payer de leur poche certains services essentiels, comme les soins médicaux, ont beaucoup moins d'argent pour acheter, par exemple, des autos que ceux qui habitent des pays où ces choses sont assurées dans le cadre d'une économie plus redistributive comme dans le cas des pays de l'Europe de l'Ouest. Ainsi, lorsqu'on examine le niveau général de prospérité d'un pays, indépendamment de la façon dont la richesse est distribuée, j'ai le sentiment que le PIB par habitant est une mesure plus fiable que la parité du pouvoir d'achat par habitant.

Le sénateur Roblin: Les deux mesures étaient utilisées.

M. Hardin: Oui, les deux l'étaient. Après de nombreux faux départs, l'industrie britannique de l'automobile, le *Rover Group* que je décris dans mon livre, s'est réorganisée et est devenue un fabricant de voitures assez efficace après avoir perdu une grande partie de son marché, ce qui était son vrai problème.

Le sénateur Roblin: Quelle est sa situation actuelle?

M. Hardin: Ces entreprises sont encore en affaires, mais ce ne sont pas les plus puissantes du secteur de l'automobile, mais très peu d'entre elles le sont. L'industrie automobile est à la veille de connaître une réorganisation majeure, de l'avis de la plupart des gens. Dans mon livre, je soutiens qu'en dépit des coûts passablement élevés—et encore une fois il y a eu toute une série de périodes d'adaptation—la propriété publique du groupe Rover a réussi en définitive à modifier la culture d'entreprise de l'industrie automobile en Grande-Bretagne et à rentabiliser ce groupe. L'étatisation a de fait permis le sauvetage de la société Jaguar.

Le sénateur Roblin: Mais, vous êtes bien placé pour le savoir, n'occupent-ils pas une infime partie du marché de l'industrie automobile britannique aujourd'hui.

M. Hardin: Ils ont graduellement perdu leur marché.

Le sénateur Roblin: Oui.

M. Hardin: Ils ont commencé à perdre leur marché au début des années 1970.

[Text]

Senator Roblin: Well, the public managers could hardly be worse than the private ones and if that's your point I agree with you.

Mr. Hardin: The other things are mechanics, automatic review and so on. I can discuss them if you want but maybe we should go on to other things.

The Chairman: Yes. This has been an enlightening exchange and I for one have found that it has been very worthwhile. I have a couple of questions myself and Senator Roblin has touched on them. When we heard from Mr. Hopper this morning he left me with the impression that because Petro-Canada is a state-owned company the company is hindered by interference at not just one but many levels from the bureaucracy or from the political structure of government. He uses as an example a friend in Vancouver, an M.P., receiving numerous letters about Petro-Canada's pricing or some aspect of Petro-Canada's operations. He speculated that those individuals would not have written to their M.P. about Imperial Oil or Gulf or Shell.

I am not sure that is right. I for one have never received letters about the pricing of those companies, and so on, but anyway that was the way he made his point. I must say I am a little troubled and it is one of the things about Petro-Canada's meeting its mandate or fulfilling its purpose that bothers me, the relationship of the owner as represented by the government and maybe some others, the so-called agent, that is, the people who run the company.

I don't know whether your work has touched on this or not but is there a good model for the shareholder-state company relationship or not, because Petro-Canada is troubled by its relationship with its shareholders? Now, maybe that is imaginative but maybe it is real. I would like to ask you for a comment on that.

Mr. Hardin: Well, I was going to say that I am not a dermatologist and hence I really can't comment on the thin skin of Bill Hopper. Consumers complaining about prices from their own oil company, maybe that's a good thing. Maybe that's the kind of —

The Chairman: Well, his point was that the consumers expected action from government because they were dealing with a state-owned company and sometimes were successful in getting action from government. He didn't say that. I am putting words in his mouth. Let's just use that as a possible example, that Petro-Canada is subject to interference because it is state owned, which makes it less efficient than its private-sector competitors. Does your work tend to support that or not?

Mr. Hardin: Less efficient? Let's just take this example. Say that the rage against Petro-Canada—our oil company, we all own it, forget about Imperial Oil, that's owned by somebody else—is that our oil company should be charging less at the gate. But if Petro-Canada charges less it doesn't make it

[Traduction]

Le sénateur Roblin: Eh bien, les gestionnaires publics pourraient difficilement être pires que les gestionnaires privés et si c'est ce que vous voulez dire, je suis d'accord avec vous.

M. Hardin: Les autres points sont les aspects pratiques, l'examen automatique et ainsi de suite. Je peux en parler si vous le désirez, mais peut-être devrions-nous passer à autre chose.

Le président: Oui. Cet échange a été très instructif et pour ma part j'ai trouvé que ça valait le coup. J'ai moi-même une ou deux questions à poser, et le sénateur Roblin les a abordées. Lorsque M. Hopper a parlé ce matin, il m'a donné l'impression que Petro-Canada, parce que c'est une société d'État, est gênée dans ses activités par l'ingérence de plus d'un palier de la bureaucratie ou de la structure politique du gouvernement. Il cite en exemple un ami de Vancouver, un député, qui reçoit de nombreuses lettres sur la fixation des prix de Petro-Canada ou d'autres aspects de ses opérations. Il a supposé que ces personnes n'auraient pas écrit à leur député au sujet de la Compagnie pétrolière impériale Ltée ni au sujet de Gulf ou de Shell.

Je ne suis pas sûr que ce soit le cas. Pour ma part, je n'ai jamais reçu de lettre concernant la fixation des prix de ces entreprises, et ainsi de suite, mais de toute façon c'est le point de vue qu'il a exprimé. Je dois avouer être un peu préoccupé et c'est l'un des aspects qui m'embête par rapport au respect par Petro-Canada de son mandat ou de ses objectifs fondamentaux, à savoir les relations entre le propriétaire tel que représenté par le gouvernement et certaines autres personnes, correspondant à ce qu'on appelle le mandataire, c'est-à-dire les gens qui dirigent la société.

J'ignore si vous avez abordé cette question dans votre ouvrage, mais existe-t-il ou non un modèle satisfaisant de relations entre la société d'État et ses actionnaires, étant donné que Petro-Canada est préoccupée par ses relations avec ses actionnaires? Bon! c'est peut-être de la fiction, mais c'est peut-être aussi la réalité. J'aimerais vous demander de commenter cette question.

M. Hardin: Eh bien! j'allais dire que je ne lis pas dans les pensées et donc que je ne peux pas vraiment commenter ce que Bill Hopper a voulu dire vraiment. Les consommateurs se plaignent des prix de leur propre société pétrolière. C'est peut-être une bonne chose. Peut-être est-ce le genre de —

Le président: Donc, il voulait dire que les consommateurs s'attendent à voir le gouvernement prendre des mesures parce qu'ils ont affaire à une société d'État et que parfois ils réussissent à obtenir des mesures de la part du gouvernement. Il n'a pas dit cela textuellement. C'est moi qui lui fait dire cela. Servons-nous simplement d'un exemple possible, selon lequel Petro-Canada est gênée dans ses opérations parce que c'est une société d'État, ce qui la rend moins efficace que ses concurrents du secteur privé. Votre ouvrage tend-il à appuyer cette hypothèse ou non?

M. Hardin: Moins efficace? Prenons l'exemple suivant. Disons que la fureur contre Petro-Canada—notre société pétrolière, elle nous appartient à nous tous, oublions la Compagnie impériale, qui appartient à quelqu'un d'autre—vient de notre conviction que notre société pétrolière devrait vendre ses

[Text]

any less efficient, it just means that wealth is distributed differently. Now it may affect the morale of Petro-Canada and it may affect the future investment and development possibilities of the company and, as I discuss in my book, this is what happened with the large holding company in Italy. It was required to rescue hospital cases, and so on and so forth. People came to an understanding there that you can't expect a company to be successful with unrealistic obligations and responsibilities.

One could also comment on what is expected of private companies. There was a great deal of complaining, lots of letters written, lots of pressure on politicians, about the way that Exxon dealt with the oil spill in Alaska. Is that undue bureaucratic interference through elected legislators and the media, and so on? Well, we would think not. We would think that Exxon deserved it. In other countries there are indirect pressures. On Japanese enterprises there are pressures which are sort of integrated into the spirit of the enterprise not to lay people off without a reasonable kind of adjustment, to respect the continuity of the labour force. There are all kinds of political and cultural values that are in the heads of leading management in Japan that reflect what we would call non-commercial non-market factors.

One of the things that was part of the argument in Britain was the pressure on the Labour Party not to let the nationalized industries reduce their labour forces. That is a very major kind of interference in the market operation of a company. The same thing in Italy. As I discuss in my book, there were major layoffs in the nationalized industries in Britain before they were ever privatized, going back to the fifties and sixties. I argue that the way to handle that one is to have enlightened labour-adjustment programs.

But all these things that have to do with undue interference, relationship between bureaucrats, civil servants, deputy ministers and departments and the heads of companies, all these things are mechanics, in my view, and require understanding, and they have their parallels in privately owned companies as well. You have holding company structures where companies that are owned are monitored in the same way that a Crown investment company—Saskatchewan has one—would monitor Crown corporations under its aegis, and so on and so forth. I don't know if that has helped you at all.

The Chairman: Well, it is useful, yes. You have confirmed that there can be mischief if there is interference and you used the example of a direction to a Crown company with respect to the size of its labour force, et cetera. That is an extreme example. There are less extreme examples of interference which I think can be very destructive of an organization, not only in terms of morale but in terms of it actually achieving its purpose. The key point and one that I hope we are able to spend

[Traduction]

produits meilleur marché, mais si Petro-Canada vend moins cher, cela ne diminue d'aucune façon son efficacité, mais ça signifie simplement que la répartition de la richesse s'effectue autrement. Alors! cela peut nuire au moral de Petro-Canada et nuire aux investissements futurs et aux possibilités d'expansion de la société et, comme je le dis dans mon livre, c'est ce qui est arrivé au grand holding en Italie. On lui a demandé de secourir ceux qui étaient dans le besoin, et ainsi de suite. Les gens ont appris dans ce pays qu'on ne peut s'attendre à voir une entreprise connaître le succès si on lui impose des obligations et des responsabilités irréalistes.

Il serait aussi possible de commenter les attentes du public à l'égard des entreprises privées. La façon dont Exxon s'est occupée du déversement de pétrole en Alaska a suscité une multitude de plaintes et de lettres de protestation et les gens ont exercé beaucoup de pressions sur les politiciens à ce sujet. S'agit-il là d'une ingérence bureaucratique par l'intermédiaire des législateurs élus et des médias et ainsi de suite? Eh bien! nous sommes portés à penser que non, qu'Exxon a mérité cela. Dans d'autres entreprises, il y a des pressions indirectes. Dans les entreprises japonaises, il y a des pressions intégrées en quelque sorte à l'esprit de l'entreprise empêchant celle-ci de mettre des gens à pied sans établir un programme d'adaptation raisonnable, afin de respecter la continuité de la main-d'œuvre. Il y a toutes sortes de valeurs politiques et culturelles imprégnées dans l'esprit des hauts dirigeants d'entreprise au Japon qui reflètent ce genre de facteurs que nous appellerions supracommerciaux.

L'un des éléments du débat en Grande-Bretagne avait trait à la pression exercée sur le Parti travailliste pour qu'il s'oppose à la réduction de l'effectif des industries nationalisées. C'est là un type majeur d'ingérence dans les opérations commerciales d'une entreprise. La même situation s'est produite en Italie. Comme je le souligne dans mon livre, il y a eu d'importantes mises à pied dans les industries nationalisées en Grande-Bretagne avant même leur privatisation, des mises à pied qui remontent aux années cinquante et soixante. Je soutiens que la bonne façon de régler ce problème est d'établir des programmes d'adaptation de la main-d'œuvre bien conçus.

Mais tout cela a trait à l'ingérence, aux rapports entre les bureaucrates, les fonctionnaires, les sous-ministres et les ministères et les dirigeants d'entreprise, tout cela concerne les aspects pratiques à mon avis, et il faut bien comprendre ces aspects qui ont leur équivalent dans les entreprises privées également. Certains holdings sont organisés de telle sorte que les sociétés qui leur appartiennent font l'objet d'un contrôle analogue à celui qu'une société d'État d'investissement—la Saskatchewan en compte une—exercerait sur les sociétés d'État placées sous son égide, et ainsi de suite. J'ignore si ces explications peuvent vous être utiles en quoi que ce soit.

Le président: Oui, elles sont utiles. Vous avez confirmé qu'il peut y avoir de la discorde s'il y a de l'ingérence et vous avez utilisé l'exemple d'instructions fournies à une société d'État par rapport à la taille de son effectif, et autres questions analogues. C'est un exemple extrême. Il y a des exemples moins frappants d'ingérence qui peuvent à mon avis saper les bases d'une organisation, non seulement miner son moral, mais encore empêcher la réalisation effective de ses objectifs. La

[Text]

some time on is that the Minister of Energy represents the shareholder and is, I believe in theory and hopefully in practice, the only means through which direction is given to Petro-Canada. The Petro-Canada Act provides for that and you have talked about it and you have confirmed in my mind, at least, that there can be trouble if that relationship is not a proper one and the things that go back and forth are not going to create more problems than they are intended to solve.

Mr. Hardin: If I can interrupt, I don't want to speak for Bill Hopper on this issue. I don't want to pretend that I know exactly what is in his mind.

The Chairman: I am going beyond, by the way, what he said.

Mr. Hardin: But perhaps he or somebody else would look upon the management's autocracy as being the ideal state where there are thousands of minor shareholders and where management is virtually the owner for all effective purposes and nobody can interfere. Well, that leads itself to all kinds of abuses, abuses in terms of remuneration levels, padding in management levels, and so on and so forth. We are seeing in the United States now—it is an interesting phenomenon—a rise of institutional investors. Institutional investors are beginning to take a bit of a more active role in trying to tell management what to do, what we would call an intervention of some sort if a deputy minister did it. For example, they are trying to tell company management not to block takeovers. Some of the institutional investors in the States are very big. The largest, I think, is the California Public Employees Pension Fund, and they are forming organizations. There is a council of institutional investors, large public employee pension funds and others, who are getting together. They sometimes caucus before annual meetings and they are beginning to put pressure on the kind of companies that have, in terms of management, had the indulgence of management autocracy ever since the turn of the century. They are actually having to face the same problems that Crown-owned enterprises have always had to face. Where is the dividing line between monitoring and accountability on the one hand, and management autonomy and allowing for the free spirit of enterprise on the other?

So the framework in which a Crown enterprise has to deal with this is not an exception. It is the kind of framework that everybody has to deal with, by and large, with widely held companies.

The Chairman: That's the last item I wanted to bring up with you. It almost seemed from your comments earlier that you think a state enterprise is going to be better in that respect around the concept of your community-centered impulse idea.

Mr. Hardin: Well, the community-centered impulse is in the heads of managers.

[Traduction]

clef de tout cela, et c'est un des aspects auquel nous pourrions consacrer un certain temps, je l'espère, est que le ministre de l'Énergie représente l'actionnaire et constitue, en théorie je le crois, et en pratique je l'espère, la seule autorité compétente pour donner des instructions à Petro-Canada, et bien sûr la Loi sur la Société Petro-Canada prévoit cela et vous en avez parlé et vous avez confirmé, à mon avis du moins, que des problèmes peuvent surgir si les relations ne sont pas satisfaisantes et que l'interaction entre les deux éléments peut créer plus de problèmes qu'elle ne vise à en résoudre.

M. Hardin: Si vous me permettez de vous interrompre, je ne veux pas me prononcer au nom de Bill Hopper sur cette question. Je ne prétends point savoir exactement ce qu'il pensait.

Le président: En passant, je dépasse ses propos.

M. Hardin: Mais peut-être que lui ou quelqu'un d'autre considèrent-ils comme idéale une situation de gestion autocratique où il y a des milliers d'actionnaires minoritaires et où les cadres supérieurs sont virtuellement les propriétaires, à toutes fins pratiques, et sont à l'abri de toute ingérence. Eh bien! cela prête à toutes sortes d'abus quant aux échelles salariales, au nombre de paliers de gestion, et ainsi de suite. Et on assiste présentement aux États-Unis à un phénomène intéressant, l'intervention croissante des investisseurs institutionnels. Ces derniers commencent à jouer un rôle plus actif en essayant d'influencer la direction, une intervention que nous qualifions d'ingérence, si elle était le fait d'un ministre. Par exemple, ils essaient de convaincre la direction de l'entreprise de ne pas s'opposer aux prises de contrôle. Certains des investisseurs institutionnels aux États-Unis contrôlent d'énormes capitaux. Le plus gros investisseur institutionnel des États-Unis est le California Public Employees Pension Fund, selon moi, et ces gros investisseurs se regroupent. Il existe un conseil d'investisseurs institutionnels, de gros fonds de pension d'employés du secteur public et autres entités analogues, et les gens se regroupent. Ils se réunissent parfois en comité avant les assemblées annuelles et ils commencent à exercer des pressions sur des entreprises dont la gestion échappait auparavant à toute influence, et ce depuis le tournant du siècle dernier. Ces sociétés sont maintenant aux prises avec les mêmes problèmes que ceux éprouvés par les sociétés d'État depuis toujours. Où se trouve la démarcation entre le contrôle et la responsabilité, d'une part, et l'autonomie de gestion et l'esprit de libre entreprise, d'autre part?

Ainsi, le contexte dans lequel évoluent les sociétés d'État n'a rien d'exceptionnel. C'est aussi le lot de toutes les sociétés ouvertes, généralement parlant.

Le président: C'est le dernier point dont je voulais vous parler. D'après vos propres commentaires antérieurs, il semblerait presque que selon vous une entreprise étatique sera meilleure à cet égard si elle est axée sur le concept d'impulsion centrée sur la collectivité.

M. Hardin: Eh bien! l'impulsion centrée sur la collectivité est dans le cerveau des gestionnaires.

[Text]

The Chairman: Is there any difference, given a similar size organization, in the likelihood of management to be better motivated, more entrepreneurial? That's a wrong word because I am using entrepreneurial there as the equivalent of good. I can't think of a better word for it—to be more effective in pursuing the objectives of the enterprise.

Mr. Hardin: Right.

The Chairman: Is there any difference in similar-sized organizations between the management group in a state-owned company as opposed to a large widely held publicly owned?

Mr. Hardin: I think there are differences and maybe one should just say that rather than there being differences in terms of good and bad, there are differences in variety.

The Chairman: So the state-owned wouldn't be better than the publicly owned? Publicly owned I think of in the sense of the stock market, that there is wide public ownership.

Mr. Hardin: In my view there is an extra impulse in public enterprise companies. I made the argument briefly today and I may make the argument in the book.

The Chairman: In other words, the private sector?

Mr. Hardin: Yes, the private sector, although there are some extremely fine large private enterprise companies. IBM, for example, which is one of the largest manufacturing companies, is a very good company. Community-centered in the Japanese sense, and in the best of the Crown-owned sense, is something internalized in the way management can seize what the entrepreneurial function is, how to deal with its work force.

There is an interesting essay by a Quebec academic, I think Daniel Latouche is his name, if I remember correctly, about Quebec's large Crown-owned companies. He interviewed people at Quebec Hydro and there was never any interference by the Quebec government in Quebec Hydro. One argument some people make is that Quebec Hydro is too private, and Jacques Parizeau once said, "We need to nationalize Quebec Hydro and SGF as well". The reason for this was that there was a virtual collective community identity of interest in the minds of the autonomous manager—his name escapes me temporarily—the chief executive of the Caisse de Dépôts, and the Premier of Quebec. One didn't have to tell the other either way what should be done. They both had Quebec enterprise, Quebec self-sufficiency, French language Quebec, in the front of their minds and there was a unity of purpose. It becomes more complex in all cases where there is no unity of purpose.

The Chairman: Are there any other questions? Senator Olson.

Senator Olson: I have one question, Mr. Hardin. In the third area that you discussed, and that was globalization or I think what you called globalization, I believe you said that there were no impediments to a state-owned company getting out into the international market. I didn't follow your argument—maybe you didn't even make it—that this was neces-

[Traduction]

Le président: Y a-t-il une différence si deux organisations ont la même taille, dans les chances que les cadres soient plus motivés, aient davantage d'esprit d'entreprise? Cette expression ne correspond pas tout à fait à ce que je veux dire, car je l'utilise au sens d'une bonne gestion. Je ne peux pas trouver de mot plus approprié pour désigner cette réalité—une plus grande efficacité dans la réalisation des objectifs de l'entreprise.

M. Hardin: Entendu.

Le président: Y a-t-il une différence quelconque au sein d'organisations de taille analogue dans une société d'État par opposition à une entreprise ouverte?

M. Hardin: Je crois qu'il y en a et peut-être devrait-on tout simplement dire que ce sont deux situations différentes, plutôt que d'affirmer que l'une est bonne et l'autre mauvaise.

Le président: Ainsi, la société d'État ne serait pas meilleure que la société ouverte, au sens boursier du terme, c'est-à-dire à capital largement réparti.

M. Hardin: A mon avis, il y a plus de dynamisme dans les sociétés ouvertes. J'ai cherché à le démontrer brièvement aujourd'hui, et plus longuement dans mon livre.

Le président: En d'autres termes, dans le secteur privé?

M. Hardin: Oui, dans le secteur privé, même s'il y a de grandes sociétés du type entreprise privée qui sont extrêmement intéressantes. IBM, par exemple, l'une des plus grandes entreprises manufacturières, est une excellente entreprise. Être axé sur la collectivité au sens japonais, et au meilleur sens quand il s'agit de sociétés d'État, est quelque chose d'intériorisé dans la façon dont la direction est capable de saisir quelle est la fonction de l'entreprise en tant que telle, comment traiter sa main-d'œuvre.

Il existe un ouvrage intéressant, dont l'auteur est un universitaire québécois du nom de Daniel Latouche, si je me souviens bien, concernant les grosses sociétés d'État du Québec—Hydro-Québec. Il a interviewé ces gens-là et il n'y a jamais eu ingérence du gouvernement du Québec à Hydro-Québec. Un des arguments invoqués par certaines personnes est qu'Hydro-Québec est trop privée, et Jacques Parizeau a déjà dit: «Il faut nationaliser Hydro-Québec et la SGF aussi.» La raison de cela était qu'il y avait pratiquement identité d'intérêts, une identité collective d'intérêts collectifs dans l'esprit du gestionnaire autonome—son nom m'échappe pour l'instant—le grand patron de la Caisse de dépôts et dans celui du premier ministre du Québec. Ils n'avaient pas besoin de se dire l'un l'autre quoi faire. Ils avaient tous deux d'abord à l'esprit l'entreprise québécoise, l'autosuffisance du Québec, le Québec francophone, et il existait une volonté commune. Là où il n'y a pas une volonté commune, les choses deviennent toujours plus complexes.

Le président: Y a-t-il d'autres questions? Monsieur le sénateur Olson.

Le sénateur Olson: J'ai une question, M. Hardin. Dans le troisième aspect que vous avez commenté, il s'agissait de globalisation ou, je pense, de ce que vous avez appelé globalisation, je crois que vous avez dit qu'il n'y avait pas d'empêchements à ce qu'une société d'État se lance sur le marché international. Je n'ai pas compris pourquoi vous disiez—peut-

[Text]

sarily a good thing for the country or for the people in the country where the enterprise was state owned.

Mr. Hardin: Yes, it wasn't so much an argument for public enterprises as an argument against privatization, inasmuch as globalization should not be used as an excuse for privatization as it is by certain privatization idéologues. Whether it is a good thing or not, what were you thinking of, Petro-Canada having an agreement with —

Senator Olson: You can have an agreement but I think you used the term "investment and acquisition" and that sort of thing, that there was no impediment by a state-owned company there. I suppose that the main purpose of a private company is to enhance the shareholders' interest, the bottom line which leads to dividends and whatever. But I was wondering if there was some other purpose for state-owned companies to get involved in that because that seems to be a fairly fashionable thing to happen all over the world now.

Mr. Hardin: Well, you get involved for all kinds of reasons, to establish footholds in markets.

Senator Olson: That's right.

Mr. Hardin: To get involved in projects that are too big for your company alone, to get into technology-sharing arrangements. There is a variety of things. A year or two ago a Finnish computer control company bought what I think was the largest industrial computer-controlled technology company in Montreal. There are all kinds of arrangements.

Senator Olson: The main purpose of your argument was that a state-owned company, in your view, could do this just as well as a private company?

Mr. Hardin: Yes, except maybe in the United States.

The Chairman: Senator Roblin.

Senator Roblin: I think there is one factor in public ownership that needs to be looked at and that is the terms of reference given to the public company on how they are to operate and to what extent they take orders from the politicians. Even in institutions like Hydro in my own province in which the statute specifically said that the government had no right to give any orders to the hydro-electric company, any time that Hydro did something that the public didn't like it immediately became a political matter and the government was told to do something about it even though it had no statutory right to do so.

So that it politicizes and it becomes a party political issue, and party political views therefore become quite important in framing the attitude of the government towards their creature, even though the statute said they couldn't do it. Something has to give there. So a lot depends on the statutory provisions under which these various organizations are set up.

[Traduction]

être ne l'avez-vous même pas expliqué—que cela était nécessairement une bonne chose pour l'État propriétaire de l'entreprise en question ou pour la population de cet État.

M. Hardin: Oui, je ne plaçais pas tant en faveur des entreprises publiques que contre la privatisation, dans la mesure où l'on ne devrait pas utiliser la globalisation comme excuse pour la privatisation, comme le font certains idéologues de la privatisation. Que ce soit ou non une bonne chose, à quoi pensiez-vous, Petro-Canada ayant une entente avec—

Le sénateur Olson: Vous pouvez avoir une entente, mais je crois que vous avez utilisé l'expression «investissement et acquisition» et ce genre de chose, qu'il n'y avait pas d'empêchements par une entreprise appartenant à l'État dans ce cas-là. Et je suppose que le principal objectif d'une entreprise privée est de servir les intérêts des actionnaires, ce qui au bout du compte produit des dividendes et tout cela. Mais je me demandais s'il y avait d'autres motifs pour que des sociétés d'État se lancent là-dedans, car il semble que cela soit plutôt à la mode un peu partout dans le monde de ce temps-ci.

M. Hardin: Bien, vous le faites pour toutes sortes de raisons, pour vous tailler une place sur le marché.

Le sénateur Olson: C'est juste.

M. Hardin: Dans le but de participer à des projets trop considérables pour que votre entreprise s'y lance toute seule, d'être partie à des ententes de partage de technologie. Il y a toutes sortes de choses. Une société finlandaise de commande par ordinateur a acheté, je pense, la plus grosse société montréalaise de technologie industrielle commandée par ordinateur il y a un an ou deux. Il y a toutes sortes d'arrangements.

Le sénateur Olson: Votre argumentation visait principalement à établir qu'une société d'État, à votre avis, pourrait faire cela tout aussi bien qu'une société privée?

M. Hardin: Oui, sauf peut-être aux États-Unis.

Le président: Monsieur le sénateur Roblin.

Le sénateur Roblin: Je pense qu'il y a, en matière de propriété publique, un autre facteur à considérer, et je veux parler du mandat qui est donné à l'entreprise publique et de la façon dont elle doit fonctionner et dans quelle mesure ses dirigeants acceptent de recevoir des ordres des politiciens. Même dans des institutions comme Hydro dans ma propre province, où la loi constitutive dit expressément que le gouvernement n'a pas le droit de donner quelque ordre que ce soit à la société hydro-électrique, chaque fois que la société hydro-électrique faisait quelque chose que le public n'aimait pas, cela devenait immédiatement une affaire politique et on demandait au gouvernement d'intervenir même si le gouvernement n'avait pas le droit de le faire en vertu de la loi.

C'est donc politisé, et cela devient une affaire de politique partisane, et les considérations de politique partisane en viennent à prendre une importance considérable dans l'attitude qu'adoptent les gouvernants à l'égard de leur créature, même si la loi dit qu'ils ne peuvent pas faire cela. Il faut céder quelque part. C'est pourquoi cela dépend beaucoup des dispositions législatives en vertu desquelles ces diverses organisations sont constituées.

[Text]

I dare say that the government could give Petro-Canada orders at the present time, but apparently the government has adopted a self-denying stance that they won't, and Petro-Canada is to operate as if it were in the private sector. However, I venture to say that if Petro-Canada put its foot wrong pretty seriously somewhere or other it would promptly become a political issue in which the government would have to then intervene in the affairs of that company. So with respect to politics and Crown corporations, it is an awfully tough job to keep them as sufficiently at arm's length as one might sometimes wish.

Mr. Hardin: Okay. I know what you are saying and it is based on real experience. It is a real phenomenon. It is not necessarily a bad thing, though it makes matters a lot more complicated. On the other hand, maybe not to the same extent, in British Columbia the old B.C. Electric and B.C. Tel were always objects of great discontent and political rhetoric, "We've got to do something with these large companies making fat profits at our expense," et cetera, et cetera.

The Chairman: Senator Barootes.

Senator Barootes: Senator Roblin talked about one aspect of a Crown-controlled company. Another aspect of a Crown-controlled company, usually a utility, is "We are having an election next year, let's be careful you don't raise the rates." You know, whether the message is direct, indirect, understood or subliminal, there seem to be some occasions when a telephone company, electrical company, auto insurance company, or whatever, is rather careful to ensure that it does not embarrass its political master at the time of an election.

Mr. Hardin: Well, that's a timing element. Eventually the public pays.

Senator Barootes: We have seen the opposite exist too. We have Crown-companied our Post Office in this country but the flak doesn't seem to leave the politicians. It is still the politician that is taking the flak when the Post Office decides to do something. So there are, what should I say? tie-ins that are inescapable sometimes in these companies.

Mr. Hardin: That kind of thing doesn't bother me too much, but think of the process of arguments about the way that ICBC at one point delayed a rate increase.

Senator Barootes: They took a terrible loss that year.

Mr. Hardin: This was under a Social Credit government, as I recall.

Senator Barootes: No it wasn't. I'm sorry but I must correct you.

Mr. Hardin: Okay. Under the NDP?

Senator Barootes: Under the NDP and then the next year they brought people in from Saskatchewan and elsewhere and had to raise the rates considerably to try to recoup the losses.

Mr. Hardin: Okay, perhaps it is my mistake.

[Traduction]

Pour ce qui est de Petro-Canada, à l'heure actuelle, bien que je suppose que le gouvernement pourrait leur donner des ordres, on a apparemment décidé de s'en abstenir et de n'en pas donner, et de laisser Petro-Canada fonctionner comme s'ils appartenaient au secteur privé. Mais je me hasarde à dire que si Petro-Canada faisait quelque part un faux-pas assez grave, cela deviendrait vite une affaire politique obligeant le gouvernement à intervenir dans les affaires de cette société. Par conséquent, en ce qui concerne la politique et les sociétés d'État, il est extrêmement difficile de faire en sorte qu'elles soient aussi autonomes qu'on le voudrait parfois.

M. Hardin: Parfait. Je sais que ce que vous dites et qui s'appuie sur une réalité vécue est un phénomène qui existe réellement. Ce n'est pas nécessairement une mauvaise chose, bien que cela complique beaucoup les choses. Par contre, quoique peut-être pas dans la même mesure, en Colombie-Britannique les anciennes sociétés B.C. Electric et B.C. Tel ont toujours créé beaucoup de mécontentement et fait l'objet d'envoies politiques du genre: «Il faut que nous fassions quelque chose avec ces grosses compagnies qui font d'énormes profits à nos dépens, etc., etc.»

Le président: Monsieur le sénateur Barootes.

Le sénateur Barootes: Le sénateur Roblin a parlé d'un aspect de l'affaire. L'autre aspect d'une société d'État, ordinairement un service public, est: «Nous avons des élections l'an prochain, veillons à ce que vous n'augmentiez pas les tarifs.» Vous savez, que le message soit direct, indirect, compris ou subliminal, il a semblé y avoir certaines occasions où la société de téléphone, d'électricité, d'assurance automobile ou autre, prend plutôt soin de ne pas mettre son chef politique en situation fâcheuse en temps d'élections.

M. Hardin: Bien, c'est un facteur temps. Au bout du compte, le public paie.

Le sénateur Barootes: Nous avons vu aussi le contraire se produire. Nous avons fait de notre ministère des Postes une société d'État, mais on continue de tirer sur les politiciens, et c'est encore le politicien qui se fait descendre quand les Postes décident de faire quelque chose. Il y a donc, comment dire... des liens qui sont parfois inévitables dans ces sociétés.

M. Hardin: Ce genre de choses ne me dérange pas trop, mais pensez au processus, le processus de discussions sur la façon dont ICBC a retardé une majoration de tarif à un moment donné.

Le sénateur Barootes: Ils ont eu des pertes énormes cette année-là.

M. Hardin: C'était sous un gouvernement du Crédit social, si je me souviens bien.

Le sénateur Barootes: Non, ce n'était pas le Crédit social, je vous demande pardon, je dois vous corriger.

M. Hardin: D'accord. Sous le NPD?

Le sénateur Barootes: Sous le NPD, puis l'année suivante ils ont recruté des gens de Saskatchewan et d'ailleurs et ils ont dû majorer sensiblement les tarifs pour tenter de récupérer les pertes.

M. Hardin: D'accord, je me trompe peut-être.

[Text]

Senator Barootes: The reverse was also tried. In Manitoba they did raise it before the election and they lost.

Mr. Hardin: In any case, what happens is—and this is a dynamic process—the question is debated. People ask, “Why did this happen?” Political parties that are on the brunt end of the criticism defend themselves, and in the course of it people come to an understanding that what you pay through an ICBC or auto pact, the Saskatchewan government insurance, you eventually get back in premiums less a minimum administration cost and that nobody is making money at anybody else’s expense and that the price should go up to cover the normal routine expenses of an automobile company. The problem is that it costs more to repair high technology cars and court awards are greater, and so forth, and eventually one gets to the point where there is an understanding by enough people of the rationale for raising rates on a regular basis in the same way that they were raised in Italy and France where it was hard for even a privately owned company in the old smokestack industries to lay off large numbers of people. The public came to an understanding that one held back an economy if a particular company had more people in its ranks than it actually needed to do the best possible job. It is part of a process by which public understanding develops.

Senator Barootes: Are you thinking of the coal mining situation in Britain?

The Chairman: Well, you talked about that earlier. We are getting to the point where we should proceed with the next witness. We will let Mr. Hardin comment on the last question by Senator Barootes.

Senator Barootes: No. I had a turn and I thank you, but I do say that what you were saying might refer to measures taken in the coal mining situation in Great Britain?

Mr. Hardin: No, I wasn’t thinking of that at all. I was thinking of the steel industry in France and IRI companies in Italy and so on. But there was one comment I wanted to make to Senator Olson about the objectives of companies being to enhance the value of shareholders. Well, those are the objectives of companies American style but not the objectives of companies Japanese style, say, where the objectives of companies were to increase market share, to develop and retain employees, to serve the development of the Japanese economy, and somewhere along the line, until recently—maybe it is changing—the shareholders’ interests came very low on the scale.

Senator Roblin: But isn’t it a factor of time? We focus on the quarterly statement. They focus on the five- or ten-year trend. They are smarter than we are.

Senator Barootes: Patient dollars, they call it, patient yen.

[Traduction]

Le sénateur Barootes: On a essayé l’inverse. Au Manitoba, ils ont majoré les tarifs à la veille des élections, alors ils ont perdu.

M. Hardin: Quoi qu’il en soit, ce qui arrive est que—et c’est un processus dynamique—la question est débattue. Les gens demandent: «Pourquoi cela est-il arrivé?» Les partis politiques, sur qui tombe le gros des critiques, se défendent, et les gens finissent par comprendre de ces explications que ce que vous payez sous la forme d’un ICBC ou d’un pacte automobile, l’assurance du gouvernement de la Saskatchewan, vous est ultimement remis par le biais des primes, moins un minimum de frais d’administration, et que personne ne fait d’argent aux dépens de qui que ce soit, et qu’il faut que le prix monte pour faire face aux dépenses courantes normales d’une entreprise automobile. Le problème, c’est qu’il en coûte davantage pour réparer des voitures dotées de tous ces perfectionnements technologiques, que les dommages accordés par les tribunaux sont plus élevés, et ainsi de suite, et on en arrive finalement au point où assez de gens comprennent pourquoi il faut des majorations de tarifs à intervalles réguliers comme en Italie et en France, où il était difficile même pour une entreprise privée dans les industries traditionnelles de faire des mises à pied importantes. Le grand public a fini par comprendre qu’on ralentissait l’économie si une entreprise gardait à son service un personnel plus nombreux que ce qui était vraiment nécessaire pour un fonctionnement optimal. Cela fait partie d’un processus par lequel les gens en arrivent à comprendre comment cela se passe.

Le sénateur Barootes: Faites-vous référence à la situation des mines de charbon en Grande-Bretagne?

Le président: Bien, vous avez déjà parlé de cela plus tôt. Nous en sommes rendus au moment où il y aurait lieu de passer au témoin suivant. Nous laisserons M. Hardin s’exprimer sur la dernière question posée par le sénateur Barootes.

Le sénateur Barootes: Non, j’ai eu mon tour et je vous remercie, mais je dis que vos paroles pourraient faire allusion aux mesures prises en rapport avec la situation des mines de charbon en Grande-Bretagne?

M. Hardin: Non, je ne pensais pas à cela du tout. Je pensais à l’industrie sidérurgique en France et aux sociétés IRI en Italie, et ainsi de suite. Mais il y a un commentaire que je voulais faire à l’adresse du sénateur Olson concernant les objectifs des sociétés, qui seraient de faire fructifier les investissements des actionnaires. Ce sont là les objectifs des sociétés de style américain, mais non pas ceux des sociétés de style japonais, par exemple, où les sociétés ont pour objectif d’accroître leur part du marché, de perfectionner et de conserver leur personnel, de contribuer au développement de l’économie japonaise et, entre autres choses, jusqu’à récemment—peut-être cela change-t-il—les intérêts des actionnaires venaient très loin sur la liste des priorités.

Le sénateur Roblin: Mais n’est-ce pas une question de temps? Nous pensons au bilan trimestriel. Eux pensent à une évolution sur cinq ou dix ans. Ils sont plus intelligents que nous.

Le sénateur Barootes: Ils appellent ça des dollars patients, des yens patients.

[Text]

Mr. Hardin: Well, patient dollars, fair enough.

Senator Barootes: Mr. Hardin, thank you very much.

Mr. Hardin: We could talk forever, I am sure.

The Chairman: We have had an excellent session with you, a good exchange of opinion and views. It has been very informative and helpful to us. On behalf of the committee I thank you very much for coming from sunny Vancouver out to cooler Alberta for the day.

Mr. Hardin: Rainy Vancouver to sunny Calgary. I hope I was of some service.

The Chairman: You were and, as I say, on behalf of the committee, I thank you very much. We appreciate your coming before us.

(Short recess)

Upon resuming:

The Chairman: Honourable senators, we welcome now Mr. Tony Reinsch, Vice President of the Canadian Energy Research Institute, with whom the committee met informally earlier in our planning for these hearings. I believe that the Canadian Energy Research Institute is known to all of us, and well known to most of us, as being a very credible source of statistical information and projections on the oil and gas industry. It is with great pleasure that I now turn this session over to Tony Reinsch and ask for his presentation. Please proceed, Mr. Reinsch.

Mr. Anthony E. Reinsch, Vice President, Canadian Energy Research Institute: Thank you, Mr. Chairman. I understand that hard copies of the slides have been distributed to everyone so that committee members can follow along and make notes or watch the screen, whichever you prefer.

My comments today are going to fall into three segments. First I would like to provide some brief background comments on the world oil market as the basis for the oil price forecast that underlies the Canadian crude oil market projections that will be the focus of my comments.

Secondly, I will discuss the results of a study on Canadian crude oil supply/demand balances which was released this summer by the Canadian Energy Research Institute. I believe I have brought along a sufficient number of copies to enable each of you to take a copy away with you. Finally, I will provide a few concluding comments on key factors which are likely to impact our industry as being the Canadian oil industry as we move through the 1990s.

Moving first to the world oil market, what I would like to do is to highlight just a few features of the market which we feel will be paramount in the direction and development of that market over the next decade.

The first slide is entitled, "Current Production and Reserves-Life Indices: OPEC". (See slide 1 in appendix.)

[Traduction]

M. Hardin: Bon, des dollars patients, ce n'est pas mal.

Le sénateur Barootes: Monsieur Hardin, merci beaucoup.

M. Hardin: Nous pourrions discuter indéfiniment, j'en suis sûr.

Le président: Ce fut une excellente séance en votre compagnie, un bon échange d'opinions et de points de vue. Nous avons appris beaucoup de chose et cela nous a beaucoup aidés. Au nom du comité, je vous remercie beaucoup d'être passé du soleil de Vancouver à la froidure albertaine pour la journée.

M. Hardin: De la pluie de Vancouver au soleil de Calgary. J'espère vous avoir été de quelque utilité.

Le président: Soyez-en assuré et, encore une fois, au nom du comité, soyez-en remercié. Nous apprécions votre présence à nos assises.

(Courte pause)

À la reprise des travaux:

Le président: Honorables sénateurs nous accueillons maintenant M. Toney Reinsch, vice-président du Canadian Energy Research Institute, que le Comité a déjà rencontré de façon informelle plus tôt lors de la planification des présentes audiances. Je crois que vous connaissez tous le CERI et que la plupart d'entre vous savez bien que cet organisme constitue une source très crédible de données statistiques et de prévisions concernant l'industrie du pétrole et du gaz. C'est donc avec grand plaisir que je cède maintenant la parole à M. Tony Reinsch afin qu'il puisse faire son exposé. Monsieur Reinsch.

M. Anthony E. Reinsch, vice-président, Canadian Energy Research Institute (CERI): Merci monsieur le président. Je crois comprendre que des copies papier des diapositives ont été distribuées à tous les membres de manière à ce qu'ils puissent suivre ma présentation et prendre des notes, ou regarder l'écran, selon leur préférence.

Mes commentaires se diviseront aujourd'hui en trois parties. Je voudrais tout d'abord vous fournir certaines données de base sur le marché mondial du pétrole afin de vous expliquer les prévisions relatives au prix du pétrole qui sous-tendent les projections concernant le marché canadien du pétrole brut sur lesquelles portera l'essentiel de mes commentaires.

Ensuite, je discuterai avec vous des résultats d'une étude sur l'équilibre entre l'offre et la demande de pétrole brut canadien qui a été rendue publique cet été par le CERI. J'espère avoir apporté suffisamment d'exemplaires de celle-ci pour que vous puissiez tous en conserver un. Enfin, je conclurai avec certaines observations sur les principaux facteurs qui influenceront probablement sur l'industrie canadienne du pétrole au début des années 1990.

Passons donc tout de suite au marché mondial du pétrole. Je voudrais d'abord vous souligner quelques-unes des caractéristiques de ce marché qui devraient d'après nous décider de l'orientation et du développement de celui-ci au cours de la prochaine décennie.

La première diapositive est intitulée: «Production actuelle et indices de durée des réserves: OPEP». (Voir la première diapositive en annexe.)

[Text]

Assuming production at 18.7 million barrels per day, reserves estimates for the OPEC countries reveal a reserves life index of some 100 years. The order of magnitude here is correct, even if the reserves numbers are somewhat overstated in the jockeying for position in light of the upcoming quarter renegotiations. But 100 years is a reasonable benchmark to use.

I would also draw your attention here to the differences within OPEC, highlighting Indonesia, Algeria and Nigeria versus countries such as Venezuela and the Gulf States. The difference here in terms of the reserves base and the number of years of production remaining explains much of the dissatisfaction with current quota arrangements, and clearly points to the "two OPECs" within OPEC. This situation won't go away. It is a situation that we expect will influence OPEC deliberations over the next few years, certainly, and have an impact on the kind of prices we face.

Slide 2 is entitled, "Current Production and Reserves-Life Indices: Non-OPEC". (See slide 2 in appendix.) Repeating the same exercise for the non-OPEC producers reveals a much different story. With production at some 24 million barrels per day the average reserves-life index for the non-OPEC producers is under 18 years. I would note here in particular the low reserves-life index for what are our traditional principal-producing regions, the United States and the United Kingdom.

Reserves figures are interesting but they are only meaningful in the context of costs and prices, and I would like to use the next two slides to place Canada within this international context.

Slide 3 is entitled, "Worldwide Operating Costs". (See slide 3 in appendix.)

Within the databases of the CERI world oil market model, we have captured some 32 million barrels per day of production, worldwide, representing over 2,000 fields. This slide shows an accumulative operating cost curve for that oil production, and the point to be taken here is that of this 32 million barrels per day of production over 94 percent is being lifted at costs at or below \$6 per barrel. This reinforces the observation that the impact of low prices is not to curtail or shut in crude petroleum production but rather to curtail upstream activity. We certainly saw this in 1986 in Canada. It was seen everywhere in the non-OPEC world.

Slide 4 is entitled, "Crude Oil Replacement Costs in the Non-OPEC Countries". (See slide 4 in appendix.) The other part of the equation relates to marginal field costs, what we refer to as replacement costs. I would like to spend just a minute on this table. We have listed here the non-OPEC coun-

[Traduction]

Si on suppose une production de 18,7 millions de barils par jour, les estimations des réserves des pays de l'OPEP indiquent que celles-ci dureront quelque cent ans. L'ordre de grandeur est ici exact, même si les chiffres sur les réserves sont quelque peu gonflés afin d'obtenir la meilleure position possible en vue de la reprise des négociations à ce sujet, au prochain trimestre. Une période de cent ans constitue toutefois un point de repère raisonnable.

Je voudrais aussi attirer votre attention ici sur les différences qui existent au sein de l'OPEP, entre d'une part, l'Indonésie, l'Algérie et le Nigeria, et d'autre part, des pays comme le Venezuela et les États du Golfe. Les différences qu'on observe ici entre les réserves et le nombre d'années de production qui restent expliquent une bonne partie du mécontentement qui existe au sujet des ententes actuelles sur les quotas, et montrent nettement qu'il existe «deux OPEP» au sein de l'OPEP. Cette situation ne changera pas. On prévoit que cela exercera une influence sur les discussions tenues au sein de l'OPEP au cours des prochaines années et que cela aura certainement une incidence sur les prix que nous devrons payer.

Deuxième diapositive: «Production actuelle et indices de durée des réserves: Pays non membres de l'OPEP». (Voir la deuxième diapositive en annexe.) Les mêmes statistiques, mais cette fois-ci sur les producteurs ne faisant pas partie de l'OPEP, nous donnent une image passablement différente. Avec une production de quelque 24 millions de barils par jour, l'indice de durée moyen des réserves des pays producteurs non membres de l'OPEP s'élève à moins de dix-huit ans. Je voudrais signaler ici en particulier le caractère peu élevé de l'indice de durée des réserves des pays producteurs de qui nous achetons habituellement l'essentiel de notre pétrole, c'est-à-dire les États-Unis et le Royaume-Uni.

Les données sur les réserves sont intéressantes, mais elles ne sont significatives que dans le contexte des coûts et des prix. Je voudrais me servir des deux prochaines diapositives pour situer le Canada au sein de ce contexte international.

La troisième diapositive est intitulée: «Coûts d'exploitation mondiaux». (Voir la troisième diapositive en annexe.)

Nous avons recensé au sein des bases de données du modèle sur le marché mondial du pétrole du CERI quelque 32 millions de barils produits par jour à l'échelle mondiale, ce qui représente plus de 2 000 gisements. Cette diapositive vous présente la courbe des coûts d'exploitation pour la production cumulative de pétrole brut. Ce qu'il faut retenir ici de cette production de 32 millions de barils par jour, c'est que plus de 94 p. 100 de celle-ci est générée à un coût ne dépassant pas 6 \$ le baril. Ce point renforce l'idée voulant que la faiblesse des prix ait comme conséquence non pas de réduire ou arrêter la production du pétrole brut, mais plutôt de réduire les activités en amont. C'est certainement ce que nous avons pu constater au Canada, en 1986, ainsi que dans tous les autres pays ne faisant pas partie de l'OPEP.

La quatrième diapositive est intitulée: «Coûts de remplacement du pétrole brut dans les pays non membres de l'OPEP». (Voir la quatrième diapositive en annexe.) L'autre partie de l'équation porte sur les coûts marginaux des gisements, ce que nous appelons les coûts de remplacement. Je voudrais consa-

[Text]

tries that are represented within our framework. In the far right-hand column is the replacement cost in 1987 expressed in 1985 dollars. That is just a quirk; it is the relative orders we are interested in here. I draw your attention to Canada, which is listed fifth from the top, and the United States, which is listed second from the bottom. With replacement costs of \$11.80 per barrel for Canada and \$13.50 per barrel for the United States, we are among the world's highest cost producing regions.

The reasons are these. If you go back to the second and third columns, first looking at "Projected Finding Rates as of 1987," you will see that Canada is listed at 14 barrels per foot drilled and the United States is listed at 10 barrels per foot drilled, among the lowest in the non-OPEC world. Similarly, in the next column, "Weighted Average Flow Per Well," Canada is listed at 96 barrels per day on average and the United States at 131, again among the lowest in the world. This combination of low finding rates and low average flow rates per well results in the relatively high replacement cost numbers that we see for Canada.

Senator Roblin: Why does Australia show such a high replacement cost?

Mr. Reinsch: Australia's replacement costs are high because of the percentage of activity that is taking place offshore.

Senator Roblin: I see.

Mr. Reinsch: The first column gives onshore-offshore distinction.

Senator Roblin: It is 97 percent for Australia.

Mr. Reinsch: That's right.

Senator Roblin: Thank you.

Mr. Reinsch: The next slide is entitled, "Reference Case Scenario, Crude Oil Price Projection". (See slide 5 in appendix.)

Having placed Canada and North America in the cost context of the other oil producers, what can we then say about the path of future oil prices and how this impacts on Canada? The price path which we used in our study of the Canadian crude oil market was the reference case path from "Stability Within Uncertainty," a study we released in September of 1988. That path is shown here with a few years of history for dramatic effect more than anything else.

This reference case path begins with an average 1989 price of \$18.20 per barrel—this is in 1988 U.S. dollars—exceeding \$21.00 per barrel by 1991 and just over \$27.00 per barrel by the year 2000. The assumptions underlined in this price path

[Traduction]

crer juste une minute à ce tableau. Nous avons énuméré ici les pays non membres de l'OPEP sur lesquels nous avons des données. La colonne située à l'extrême droite indique les coûts de remplacement en 1987 exprimés en dollars de 1985. Ce sont des données bizarres; mais c'est surtout l'ordre relatif qui nous intéresse ici. J'attire votre attention sur les données pour le Canada, qui est le cinquième à partir du haut, et pour les États-Unis, qui est le deuxième à partir du bas. Avec des coûts de remplacement respectifs de 11,80 \$ et de 13,50 \$ par baril, le Canada et les États-Unis sont parmi les régions productrices où ces coûts sont les plus élevés au monde.

Voici pourquoi. Si vous jetez un coup d'œil à la deuxième et à la troisième colonnes, vous verrez tout d'abord sous «Prévisions des taux de découverte en 1987», que les données pour le Canada s'élèvent à 14 barils par pied foré, et que celles pour les États-Unis s'établissent à 10 barils par pied foré, ces chiffres étant parmi les moins élevés au sein des pays non membres de l'OPEP. De la même façon, dans la colonne suivante, «Moyenne pondérée de la production par puits», les données pour le Canada et les États-Unis se situent respectivement à 96 et 131 barils par jour, encore une fois parmi les plus faibles au monde. Cette conjugaison de faibles taux de découverte et de faibles moyennes de production par puits explique pourquoi les coûts de remplacement sont relativement élevés au Canada.

Le sénateur Roblin: Pourquoi ces coûts de remplacement sont-ils aussi élevés dans le cas de l'Australie?

M. Reinsch: Les coûts de remplacement de l'Australie sont élevés en raison du pourcentage des activités qui sont réalisées en milieu marin.

Le sénateur Roblin: Je vois.

M. Reinsch: La première colonne vous permet de constater quelles proportions des activités de production sont réalisées sur terre ou en mer.

Le sénateur Roblin: Cette donnée s'élève à 97 p. 100 dans le cas de l'Australie.

M. Reinsch: C'est exact.

Le sénateur Roblin: Merci.

M. Reinsch: La prochaine diapositive est intitulée: «Scénario de base, projection du prix du pétrole brut». (Voir la cinquième diapositive en annexe.)

Maintenant que nous avons situé les coûts de production au Canada et en Amérique du Nord par rapport aux autres régions productrices de pétrole, qu'est-ce que ces données laissent présager concernant l'évolution future des prix du pétrole et quelle incidence cette évolution aura-t-elle au Canada? Les tendances des prix que nous avons utilisées dans notre étude du marché canadien du brut étaient celles du scénario de base de *Stability within Uncertainty*, une étude que nous avons publiée en septembre 1988. C'est ce scénario que vous voyez ici avec les données pour quelques années antérieures afin de produire un effet saisissant plus qu'autre chose.

Ce scénario de base commence avec un prix moyen pour 1989 de 18,20 \$ par baril—en dollars US de 1988—puis passe à un prix de plus de 21 \$ par baril en 1991, et enfin à tout juste au-dessus de 27 \$ par baril en l'an 2000. Les hypothèses rete-

[Text]

yield a readily sustainable price scenario. We have no requirements here for lower OPEC production quotas, and the analysis is based on reasonable assumptions regarding economic growth, the reserves levels in the various countries, and so on.

OPEC production under this scenario reaches 28.4 million barrels per day in 2000 versus something in the order of 22 today, which is certainly well below the historic peak production for the OPEC member countries.

The question we are dealing with today, really, is what are the implications for non-OPEC production and more specifically for Canada? This slide is entitled, "Reference Case Scenario, Non-OPEC Crude Oil Production". (See slide 6 in appendix.)

Under this price scenario, non-OPEC production peaks in 1993 at just over 23.7 million barrels per day and then gradually declines throughout the remainder of the 1990s to roughly 21.5 million barrels per day in the year 2000. So this is, if you will, the global context within which we conducted our analysis of Canadian crude oil supply/demand balances.

With that in mind, I would move now to our discussion of Canadian crude oil and I would like to begin with four slides on a bit of reserves information and a bit of history just so that we are all dealing with the same set of background data.

The first of these slides is entitled, "Remaining Ultimate Potential of Conventional Crude Oil". (See slide 7 in appendix.) The ultimate potential is estimated at some 30 billion barrels for conventional crude oil, of which something in the order of 12 percent is expected to reside in the Western Sedimentary Basin and the remainder in what would be termed non-conventional production environments.

The ultimate potential is an important variable, perhaps more important is the measure of established reserves of crude oil; that is, oil that we know to exist with some reasonable certainty, oil we feel we can extract or produce under current and foreseeable economic conditions.

Senator Roblin: And that is the 12 percent for Western Canada?

Mr. Reinsch: That's right. On this next slide I have introduced some non-conventional, which would be oil sands and bitumen. This slide is entitled, "Established Crude Oil Reserves in Western Canada, 1987". (See slide 8 in appendix.)

This table shows that Alberta possesses just over 80 percent of Western Sedimentary Basin established oil reserves at just under 4 billion barrels. The oil sands at just under 1 billion barrels, and bitumen deposits at just over 1.5 billion barrels, account for the lion's share of the remaining established oil reserves in Alberta.

[Traduction]

nues pour cette évolution des prix fournissent un scénario très plausible. Il n'est nullement nécessaire ici que les quotas de production de l'OPEP diminuent, et cette analyse est fondée sur des hypothèses raisonnables concernant la croissance économique, les niveaux des réserves dans les divers pays, etc.

En vertu de ce scénario, la production de l'OPEP atteint 28,4 millions de barils par jour en l'an 2000, comparativement à quelque chose comme 22 millions de barils par jour aujourd'hui, ce qui est certainement beaucoup plus bas que le sommet historique des pays membres de l'OPEP.

La véritable question qu'il faut examiner aujourd'hui, c'est quelles seront les conséquences de ce scénario pour les pays producteurs non membres de l'OPEP et plus précisément pour le Canada? La prochaine diapositive est intitulée «Scénario de base, production de pétrole brut des pays non membres de l'OPEP». (Voir la sixième diapositive en annexe.)

En vertu de ce scénario, la production des pays non membres de l'OPEP atteint un sommet en 1993, un peu plus de 23,7 millions de barils par jour, et diminue ensuite graduellement pendant le reste de la décennie, jusqu'à environ 21,5 millions de barils par jour en l'an 2000. Voici donc le contexte global dans lequel nous avons réalisé notre analyse de l'équilibre entre l'offre et la demande pour le brut canadien.

Tout en gardant ces données à l'esprit, j'aimerais maintenant que nous discutons de la situation du brut canadien. Je voudrais commencer par quatre diapositives qui nous fourniront des données sur les réserves et certaines autres données historiques, de façon à ce que nous utilisions tous les mêmes données de base.

La première de ces diapositives est intitulée: «Potentiel ultime de pétrole brut classique». (Voir la septième diapositive en annexe). Le potentiel ultime est évalué à quelque 30 milliards de barils pour le pétrole brut classique dont environ 12 p. 100 devrait être extrait dans le bassin sédimentaire de l'Ouest canadien et le reste dans des milieux de production que nous appelons non conventionnels.

Le potentiel ultime constitue une variable importante, mais la mesure des réserves établies de pétrole brut l'est peut-être encore davantage. Dans ce cas-ci, il s'agit de pétrole dont nous sommes raisonnablement certains de l'existence et que nous estimons pouvoir extraire ou produire dans les conditions économiques actuelles et prévisibles.

Le sénateur Roblin: C'est le 12 p. 100 qu'on voit pour l'Ouest canadien?

M. Reinsch: C'est exact. Sur la prochaine diapositive, j'ai inclus certaines productions non conventionnelles, c'est-à-dire les sables pétrolifères et le bitume. Cette diapositive est intitulée «Réserves établies de pétrole brut dans l'Ouest du Canada, 1987». (Voir la huitième diapositive en annexe.)

Ce tableau indique que l'Alberta possède un peu plus de 80 p. 100 des réserves établies de pétrole du bassin sédimentaire de l'Ouest canadien, c'est-à-dire un peu moins de 4 milliards de barils. Les sables pétrolifères, avec un peu moins d'un milliard de barils, et les dépôts de bitume, avec un peu plus de 1,5 milliard de barils, constituent l'essentiel des autres réserves établies de pétrole de l'Alberta.

[Text]

The Canadian total comes in at under 7.5 billion barrels. If you add in pentanes plus, that gives you the 8.1 billion barrels shown at the bottom for established reserves.

Senator Roblin: Could I ask a question, Mr. Chairman.

The Chairman: Yes, Senator Roblin.

Senator Roblin: In the oil sands and bitumen, the figures there are lower than I would have expected. Did you have a cut-off as to what is practical and what isn't? How do you define those quantities?

Mr. Reinsch: The figures were taken from the CPA Statistical Handbook, and my understanding is that their definition is currently recoverable under existing technology and existing economic conditions.

Senator Roblin: That's the point, existing economic conditions.

Mr. Reinsch: Yes, existing economic conditions. So it will adjust. There will be a component within there that adjusts with variations in price expectations.

Senator Roblin: Thank you.

Mr. Clay: Shouldn't the amount be 10.6 and not 0.6 for oil sands in the column "percent of total"?

Mr. Reinsch: Yes, very good. Thank you, Dean.

The next slide is entitled, "Canadian Crude Oil Supply-Demand Trends, 1971-1987". (See slide 9 in appendix.) Historically, domestic demand has succeeded production in Canada. Certainly over the 1974 to 1982 period Canada was a net importer of crude oil. Since then we have been an exporter, essentially on the strength of heavy oil exports.

I would draw your attention to another trend shown in this graph, and that is the importance of conservation and demand management in curtailing demand growth over the period 1979 through 1985.

Senator Roblin: Could I ask another question?

The Chairman: Yes, Senator Roblin.

Senator Roblin: Going back to the remaining ultimate potential of conventional crude reserves, Western Canada gets 11.9 percent. Now, in the next table I think you have included some other sources of supply.

Mr. Reinsch: That's right.

Senator Roblin: And are they just the two items, oil sands and bitumen?

Mr. Reinsch: That's right. The ultimate potential is for conventional.

The research that we have undertaken at the institute suggests that most of the gains in conservation and demand management that we found in the 1979 to 1985 period have largely

[Traduction]

Pour l'ensemble du Canada, le total s'élève à moins de 7,5 milliards de barils. Si vous ajoutez les pentanes plus, vous obtenez le total de 8,1 milliards de barils qui apparaît au bas de la diapositive.

Le sénateur Roblin: Monsieur le président, pourrais-je poser une question?

Le président: Oui sénateur Roblin.

Le sénateur Roblin: Les chiffres concernant les sables pétrolifères et le bitume sont inférieurs à ce que j'aurais cru. Avez-vous établi un seuil afin de déterminer ce qui peut être produit et ce qui ne peut l'être? Comment vous y prenez-vous pour arriver à ces quantités?

M. Reinsch: Ces chiffres sont tirés des statistiques de l'APC et incluent d'après moi les quantités qui sont actuellement récupérables à l'aide des techniques existantes et dans les conditions économiques actuelles.

Le sénateur Roblin: Ah c'est ça, dans les conditions économiques actuelles.

M. Reinsch: Oui, on tient compte des conditions économiques actuelles. Il y aura donc des rajustements. Il y a ici un facteur qui permet de faire des corrections en fonction des variations dans les prix qui sont prévues.

Le sénateur Roblin: Merci.

M. Clay: Le «pourcentage du total» pour les sables pétrolifères ne devrait-il pas être 10,6 plutôt que 0,6?

M. Reinsch: Oui, c'est tout à fait juste. Merci Dean.

La prochaine diapositive est intitulée «Pétrole brut canadien, tendances de l'offre et de la demande de 1971 à 1987». (Voir la neuvième diapositive en annexe.) Historiquement, la demande intérieure a excédé la production au Canada. De 1974 à 1982, le Canada a sûrement été un importateur net de pétrole brut. Depuis, nous sommes devenus exportateurs, essentiellement en raison de nos exportations de pétrole lourd.

Je voudrais attirer votre attention sur une autre tendance qu'on peut observer dans ce graphique. Il s'agit de l'efficacité des mesures de conservation et de gestion de la demande qui ont été prises entre 1979 et 1985 afin de stopper la croissance de la demande.

Le sénateur Roblin: Puis-je poser une autre question?

Le président: Oui sénateur Roblin.

Le sénateur Roblin: Si l'on revient au potentiel ultime des réserves de brut classique, 11,9 p. 100 de celui-ci se trouve dans l'Ouest canadien. Maintenant, dans le tableau suivant, je crois que vous avez inclus d'autres sources d'approvisionnement.

M. Reinsch: C'est exact.

Le sénateur Roblin: Et n'y a-t-il que ces deux éléments, les sables pétrolifères et le bitume?

M. Reinsch: C'est exact. Le potentiel ultime concerne le pétrole classique.

Les recherches que nous avons menées à l'institut indiquent que la plupart des gains réalisés entre 1979 et 1985 à la suite d'efforts de conservation et de la gestion de la demande ne font

[Text]

been exhausted. Our expectation is that further efficiency gains on the demand side are most likely to come through the relatively slow process of capital stock replacement; that is, housekeeping measures have been implemented and as the capital stock is rolled over and more energy-efficient technology is put in place we will then see additional gains on the demand side. What this suggests is that demand is likely to be less price responsive in the face of higher crude prices over the next decade than it was over the first half of the 1980s.

Unfortunately I don't have a description of the next slide in your package of hard copy. I couldn't find it and I apologize for that. It shows drilling activity in Western Canada. What it shows is that, as in the non-OPEC regions as a whole, the pattern of drilling activity as opposed to the pattern of production has followed closely the movement in crude oil prices. You can see the rise through in the late 1970s, the downturn in response, perhaps over-response to the NEP, the subsequent peak in the middle 1980s as the market began to recover, and then the dramatic fall in 1986.

Exploration and development drilling has traditionally been split roughly 50-50 in Western Canada. We did see a surge in development activity in 1983 through 1985 in response to poor exploration economics and considerable price uncertainty where the industry appeared to take a strategy of proving up what they had found as opposed to maintaining those expenditures in exploration.

Over 8.3 million metres were drilled in 1987 versus a peak of 10.6 million metres in 1984. The 1988 numbers were in that order of magnitude as well.

The next slide is entitled, "Large Pool Discoveries - Alberta, 1977-1987". (See slide 10 in appendix.)

The last characteristic that I would speak to in the Canadian oil market is large pool discoveries. This is a significant and important trend in Western Canada. Large pool discoveries, which are defined as pools larger than roughly 1.9 million barrels, have been steadily declining as a share or percent of total discoveries certainly over the last decade. This is a characteristic of a maturing resource basin. It isn't something that one would anticipate being turned around through any change in economic circumstances; rather, it is more of a geological reality of the Western Sedimentary Basin.

The Chairman: Why are 1980 and 1981 so anomalous?

Mr. Reinsch: Well, they certainly aren't related to the exploration budget. The only thing I can point to is that they were not particularly successful years. I know that is not a very satisfying answering, but in some respects it is the reality of the oil industry. The majority of pools found in that year were

[Traduction]

pratiquement plus sentir leurs effets. Nous prévoyons que tout autre gain d'efficacité sur le plan de la demande sera probablement attribuable au processus relativement lent de remplacement des immobilisations, c'est-à-dire que les mesures internes ont été mises en œuvre et que nous n'observerons maintenant d'autres gains du côté de la demande qu'au fur et à mesure que les immobilisations seront changées et que des techniques plus efficaces sur le plan de l'énergie seront mises en place. Ce que cela veut dire, c'est qu'il est probable que la demande réagira moins aux majorations de prix du brut au cours de la prochaine décennie, qu'elle ne l'a faite au cours de la première moitié de la présente décennie.

Malheureusement, je ne vous ai pas transmis de copie papier de la prochaine diapositive. Je ne pouvais la trouver et je m'en excuse. Cette diapositive montre les activités de forage dans l'Ouest du Canada. Ce qu'on peut y constater, c'est que, comme dans l'ensemble des autres pays non membres de l'OPEP, l'évolution des activités de forage—par opposition à l'évolution de la production—a suivi de près l'évolution des prix du pétrole brut. Vous pouvez noter l'augmentation de la fin des années 70, la diminution qui a suivi, peut-être une réaction exagérée au PEN, le sommet atteint par la suite au milieu des années 80 alors que le marché commençait à récupérer, et enfin la chute radicale de 1986.

Habituellement, à peu près autant de travaux d'exploration que de forages de développement sont entrepris dans l'Ouest canadien. Nous avons bien noté une poussée de forages de développement entre 1983 et 1985 en raison d'une mauvaise situation économique pour les activités d'exploration et de la grande incertitude qui régnait autour des prix. L'industrie semblait alors vouloir mettre en valeur ses découvertes plutôt que de poursuivre les travaux d'exploration.

Plus de 8,3 millions de mètres ont été forés en 1987 comparativement au sommet de 10,6 millions de mètres en 1984. Les chiffres pour 1988 sont à peu près du même ordre.

La prochaine diapositive est intitulée: «Découvertes d'importants gisements en Alberta de 1977 à 1987». (Voir la dixième diapositive en annexe.)

La dernière caractéristique du marché canadien du pétrole dont je voudrais vous entretenir concerne les découvertes d'importants gisements. Il s'agit d'une tendance significative et importante dans l'Ouest canadien. Les découvertes d'importants gisements, qui sont définis comme étant des gisements supérieurs à environ 1,9 million de barils, ont certainement diminué de façon régulière (en pourcentage des découvertes totales) au cours de la dernière décennie. Il s'agit là d'une caractéristique des bassins de ressources arrivant à maturité. Ce phénomène ne peut être attribué à un changement dans la situation économique, mais est plutôt dû à la structure géologique du bassin sédimentaire de l'Ouest canadien.

Le président: Pourquoi les années 1980 et 1981 ont-elles été aussi anormales?

M. Reinsch: Eh bien, ce n'est certainement pas lié aux budgets d'exploration. La seule chose que je peux voir, c'est que ces années n'ont pas été particulièrement bonnes. Je sais que ce n'est pas une réponse très satisfaisante, mais c'est parfois ainsi que les choses se passent dans l'industrie du pétrole. La majo-

[Text]

small pools as opposed to large ones, whereas 1980 and 1981 were very strong drilling years. When activity is high you tend to see explorers chasing more marginal plays because they have the budgets to do so, and as a result one would perhaps expect a larger percentage of small pools to be discovered. I think the more anomalous part is 1982 and '83. They would be classified, I am sure, as very good years.

The next slide is entitled, "Historical Reserves Replacement - Canadian Crude Oil". (See slide 11 in appendix.)

The combination of fewer large pool discoveries and variable drilling activity have resulted in production generally exceeding additions over the last 15 years. This slide shows production as the blue bars with a white background, and additions as the white bars. This characteristic of production exceeding additions over a long period of time results in a declining reserves life index, which is indicated by the solid line off the right-hand axis. The reserves life index has fallen to a situation where in 1988-89 it is in the order of 11 to 12 years of remaining supplies. The large bookings in 1981 were EOR-enhanced oil recovery bookings which were subsequently unbooked in 1985 as the economic conditions that were anticipated did not come about.

Senator Olson: So it wasn't a discovery of a lot of small pools?

Mr. Reinsch: No. In reserves editions there is again this element of economic factors, and the expectation was that crude oil prices would support those EOR developments and hence they were booked as additions, but events did not support that as it turned out.

So, if you will, this is where the industry sits today. The remainder of my comments will be directed to where we think the industry will be over the next, roughly, two decades.

This next slide is entitled, "Crude Oil Price Scenarios". (See slide 12 in appendix.)

This slide shows the price scenarios which underlie the analysis in crude oil supply demand balances. The reference case is that referred to earlier; that is, the reference case from Stability Within Uncertainty, extended out to the year 2008. In addition we formulated a low price scenario, which was predicated on a breakup of OPEC in the early 1990s, and a resulting rapid increase in the amount of crude oil placed on the market, and then the impact of that through time, and also a high price scenario which was not based on any particular internally consistent scenario but rather was designed to investigate the technical potential of Canada's conventional and non-conventional crude oil technologies. So it was very much of a "what if" type of question.

Senator Roblin: What numbers did you get for 2008? I got \$40 for the high case.

[Traduction]

rité des gisements découverts cette année-là étaient de petits gisements alors que les années 1980 et 1981 ont donné lieu à beaucoup de travaux de forage. Lorsque l'activité est forte, les sociétés exploratrices ont tendance à chercher des gisements plus marginaux parce qu'elles disposent des budgets pour ce faire. Par conséquent, il peut arriver qu'un plus grand pourcentage de petits gisements soient découverts. Je crois que les années les plus anormales sont 1982 et 1983. Je suis certain qu'elles seraient classées dans les très bonnes années.

La prochaine diapositive est intitulée: «Remplacement des réserves historiques—Pétrole brut canadien». (Voir la 11^e diapositive en annexe.)

La combinaison d'un moins grand nombre de découvertes d'importance et d'activités de forage variables a fait en sorte que la production a de façon générale excédé les additions au cours des 15 dernières années. Sur cette diapositive, les colonnes bleues indiquent la production et les blanches, les additions. Le fait que la production ait dépassé pendant longtemps les additions a entraîné une baisse de l'indice de durée des réserves, comme le montrent le trait plein et l'échelle de droite. L'indice de durée des réserves a chuté de sorte qu'il se situe en 1988-1989 à autour de 11 ou 12 ans. Le grand nombre d'additions inscrites pour l'année 1981 est attribuable aux projets de récupération améliorée du pétrole (R.A.P.) qui ont par la suite été abandonnés en 1985, après que la situation économique n'eut pas évolué comme prévu.

Le sénateur Olson: Il ne s'agit donc pas de la découverte d'un grand nombre de petits gisements?

M. Reinsch: Non. Dans les additions aux réserves, il y a aussi les facteurs économiques qui entrent en jeu. À ce moment-là, on croyait que les prix du brut permettraient la réalisation de ces projets de récupération améliorée du pétrole et ces derniers ont donc été comptabilisés comme des additions, mais ces prévisions économiques ne se sont pas réalisées.

Voilà donc la situation actuelle de l'industrie. Le reste de mes commentaires porteront sur l'évolution que devrait d'après nous connaître cette industrie au cours disons des deux prochaines décennies.

La prochaine diapositive est intitulée: «Scénarios de prix du pétrole brut». (Voir la 12^e diapositive en annexe.)

On y voit les scénarios de prix sous-jacents à l'analyse des bilans de l'offre et de la demande de pétrole brut. Le scénario de base est celui qui a déjà été mentionné, c'est-à-dire celui de «*Stability Within Uncertainty*», avec lequel nous avons préparé des projections jusqu'en l'an 2008. Nous avons aussi établi un scénario de prix bas. Celui-ci est fondé sur la dissolution de l'OPEP au début des années 1990 et sur une augmentation rapide des quantités de pétrole brut sur le marché, et montre l'incidence de ces événements dans le temps. Enfin, le scénario de prix élevé inclus n'est fondé sur aucun raisonnement logique, mais vise plutôt à étudier le potentiel technique des méthodes conventionnelles et non conventionnelles de production de pétrole brut. Il s'agit donc ici principalement de conjectures.

Le sénateur Roblin: Quel prix avez-vous obtenu pour 2008? J'ai ici 40 \$ pour le scénario de prix élevé.

[Text]

Mr. Reinsch: That's pretty close. Actually, I have these in my copy of the slides.

Senator Roblin: I don't want to hold you up.

Mr. Reinsch: No, that's fine. I will perhaps come back to that later if it is urgent.

The next slide is entitled, "Canadian Crude Oil Development Profiles - All Sources, by Price Scenario". (See slide 13 in appendix.)

This is our large summary slide, if you will, and it shows the development profiles that corresponded to those price scenarios and it really reflects the degree of responsiveness of the Canadian oil market to variations in price. Production in 2008 from all sources combined varies from 377 million barrels per year under the low price case to over 880 million barrels per year in the high price case, with 1988 production of 570 million barrels per year as a benchmark with which to gauge those volumes. In addition, this degree of variation clearly grows as we move out into the next century; that is, decisions taken today to develop or not to develop are clearly magnified as we move further ahead in time.

The next slides that I have to show take these development profiles and break them down into production by type of crude, and I can just fill in some blanks so that we are all comfortable with what these technologies are representing. Within our framework we have represented oil sands development with a plant that has a capacity of 77,000 barrels per day with an up-front capital expenditure of \$4.1 billion, essentially the OSLO project; annual operating costs of \$400 million and a break-even per barrel cost of \$35 Canadian calculated at a 12 percent discount rate. These are the conditions under which these different technologies have been factored into the analysis.

For Hibernia, east coast offshore development, peak oil production is 40.2 million barrels per year from a front-end capital expenditure of \$5.3 billion. The break-even per barrel cost for Hibernia development would be \$33.50 Canadian, again at a 12 percent discount rate.

For upgrader capacity, peak oil production would be 46,000 barrels per day from a capital expenditure of \$1.3 billion to put the facility together. Here the project economics are dependent on the light-heavy price differential and on the input costs rather than on a particular hurdle price.

Finally, *in situ* bitumen, the supply costs that we have in this analysis, with natural gas fuel taken into account, are in 1989, \$24.09 per barrel for Cold Lake and \$17.91 per barrel for the Peace River project. Those costs escalate over time, essentially in keeping with escalation in natural gas prices, so that by the turn of the century Cold Lake is in the analysis at \$15.92 per barrel, and Peace River at \$20.18 per barrel. These are the underlying assumptions. The detail is all included within the study for later reference.

[Traduction]

M. Reinsch: C'est près de ce montant. en fait, je dois l'avoir ici dans mon exemplaire des diapositives.

Le sénateur Roblin: Je ne veux pas vous interrompre.

M. Reinsch: Non, ça va. Je reviendrai peut-être à cela plus tard, si c'est urgent.

La prochaine diapositive est intitulée: «Profils de la mise en valeur du pétrole brut canadien—Toutes les sources, par scénario de prix». (Voir la 13^e diapositive en annexe.)

Il s'agit ici, si vous voulez, de notre grande diapositive-résumé; on y voit les profils de mise en valeur qui correspondent aux scénarios de prix. Elle montre vraiment comment le marché canadien du pétrole réagit aux fluctuations des prix. En l'an 2008, la production de toutes les sources réunies varie de 377 millions de barils par an dans le scénario de prix bas à plus de 880 millions de barils par an dans le scénario de prix élevé. À titre de comparaison, la production de 1988 s'élevait à 570 millions de barils par an. De plus, cet écart s'agrandit nettement lorsque nous passons au siècle suivant, c'est donc dire que les décisions qui sont prises aujourd'hui concernant l'exploitation des gisements revêtent réellement de plus en plus d'importance au fur et à mesure que nous progressons dans le temps.

Les prochaines diapositives que je veux vous montrer partent de ces profils de mise en valeur pour procéder à une ventilation de la production par type de brut. Je pourrais peut-être vous fournir certains renseignements de manière à ce que nous comprenions tous ce que représentent ces diverses techniques de production. Au sein de notre cadre conceptuel, nous avons représenté les projets de mise en valeur des sables pétrolifères par une usine qui a une capacité de 77 000 barils par jour et qui nécessite des dépenses d'immobilisations initiales de 4,1 milliards de dollars, ce qui est essentiellement le projet OSLO; les frais d'exploitation annuels s'élèvent à 400 millions de dollars et le seuil de rentabilité par baril à 35 \$ (CDN), ces données étant calculées à l'aide d'un taux d'actualisation de 12 p. 100. Voici donc les conditions dans lesquelles ces différentes techniques ont été intégrées à l'analyse.

Pour le projet Hibernia, au large de la côte est, la production maximale s'élève à 40,2 millions de barils par jour pour des dépenses d'immobilisations initiales de 5,3 milliards de dollars. Le seuil de rentabilité par baril s'élèverait à 33,50 \$ (CDN), avec un taux d'actualisation de 12 p. 100 ici aussi.

Pour ce qui est de l'usine de valorisation, la production maximale est de 46 000 barils par jour moyennant des dépenses d'immobilisations de 1,3 milliard de dollars au départ. Ici, la rentabilité du projet dépend de l'écart de prix entre le pétrole léger et le pétrole lourd ainsi que des coûts des intrants, plutôt que d'un seuil de rentabilité particulier.

Enfin, pour le traitement du bitume sur place, les coûts d'approvisionnement que nous avons intégrés à cette analyse, en tenant compte du gaz naturel utilisé comme combustible, sont en 1989 de 24,09 \$ par baril pour le projet de Cold Lake et de 17,91 \$ par baril pour le projet de Peace River. Ces coûts grimpent avec le temps, et suivent essentiellement la progression des prix du gaz naturel de sorte qu'ils se situent au tournant du siècle à 15,92 \$ par baril dans le cas du projet de Cold Lake et à 20,18 \$ par baril dans le cas du projet de Peace

[Text]

The next slide is entitled, "Production Summary - All Sources Base Case". (See slide 14 in appendix.)

I would like to focus first on the base case. A number of important robust observations across our analysis can be taken from the base case results. First, I think most important is the decline in conventional light/medium crude oil production in the Western Sedimentary Basin. This decline is pronounced throughout the forecast horizon. Conventional production declines to 146 million barrels per year by the year 2008.

The second point is synthetic, and here synthetic crude refers to integrated mined oil sands plants alone, and bitumen refers to *in situ* technologies alone. Synthetic and bitumen show moderate production gains through the projection period, particularly in the last half of the 1990s. The gains in synthetic production come from expansion of existing facilities.

A new mined oil sands plant is not brought onstream until 2007. I would note here that this analysis is based on stand-alone economics, without government assistance. So we are not modeling the agreements regarding the mega projects, rather we are modeling stand-alone economics in which a plant will be constructed only once the market price has exceeded the hurdle price for that project.

Senator Hastings: In 2008 the production from EOR is negligible, I gather. Have we forgotten about it? It is dropped? We used to carry a certain amount. It is gone now, is it?

Mr. Reinsch: In this analysis enhanced oil recovery would be included within light/medium conventional.

Senator Hastings: You call it conventional?

Mr. Reinsch: That's where it is lumped.

Senator Hastings: Thank you.

Mr. Reinsch: Under the base case price scenario you don't get significant increments to enhanced oil recovery production, again because of the costs.

The third factor is the importance of frontier resources, and this is an important result in the base case. It comes through in the other scenarios as well. Indeed, it is the production from, in particular, the Beaufort region, commencing in 2004, which turns around the declining trend in Canadian oil production. In addition to looking at production in total, we also looked at light and heavy crude oil balances by API.

[Traduction]

River. Voilà donc les hypothèses de base. Vous trouverez les détails de l'analyse dans l'étude.

La prochaine diapositive est intitulée «Résumé de la production— Toutes les sources—Scénario de base». (Voir la 14^e diapositive en annexe.

Je voudrais tout d'abord discuter du scénario de base. Un certain nombre d'observations audacieuses et importantes peuvent être formulées au cours de notre analyse à partir des résultats obtenus à l'aide du scénario de base. Premièrement, je crois que le facteur le plus important est la baisse de production du pétrole brut léger ou moyen classique dans le bassin sédimentaire de l'Ouest canadien. Cette baisse est marquée pour toute la période visée par les prévisions. La production classique diminue jusqu'à 146 millions de barils par an en l'an 2008.

La seconde remarque concerne le brut synthétique, c'est-à-dire uniquement le brut provenant des usines intégrées d'extraction et d'exploitation des sables pétrolifères, le bitume ne concernant que les techniques de traitement sur place. Le synthétique et le bitume connaissent des augmentations modérées de la production tout au long de la période prévue, particulièrement dans la deuxième moitié des années 1990. Les gains dans la production du synthétique sont attribuables à l'expansion des installations existantes.

Aucune nouvelle usine d'extraction des sables pétrolifères n'entrera en service avant l'an 2007. J'ajouterais ici que cette analyse ne se fonde que sur des prévisions économiques et ne tient pas compte de l'aide qui peut être accordée par l'État. Nous n'incluons donc pas dans les modèles les ententes relatives aux mégaprojets. Nous tenons plutôt uniquement compte des facteurs économiques qu'feront en sorte qu'une usine ne sera construite que lorsque le prix du marché dépassera le seuil de rentabilité pour ce projet.

Le sénateur Hastings: En l'an 2008, la production des projets de récupération améliorée du pétrole constitue un facteur négligeable, je suppose? Est-ce que nous l'avons oubliée? Abandonnée? Nous avons l'habitude d'en produire une certaine quantité. Il n'y en a plus maintenant, c'est ça?

M. Reinsch: Dans cette analyse, les projets de récupération améliorée du pétrole seraient inclus dans le brut léger ou moyen classique.

Le sénateur Hastings: Vous l'appellez classique?

M. Reinsch: C'est là qu'on l'a placé.

Le sénateur Hastings: Merci.

M. Reinsch: En vertu du scénario de prix de base, il n'y a aucune augmentation importante de la production attribuable aux projets de récupération améliorée du pétrole ici encore en raison des coûts.

Le troisième facteur est l'importance des ressources des régions pionnières, et il s'agit d'un résultat important dans le scénario de base. Il ressort aussi dans les autres scénarios. Il s'agit de la production provenant en particulier de la région de la mer de Beaufort; cette production se met en branle en l'an 2004 et vient renverser la tendance à la baisse de la production pétrolière canadienne. Non seulement avons-nous étudié la production dans son ensemble, mais nous nous sommes aussi

[Text]

This next slide is entitled, "Canadian Light Oil Balances - Base Case". (See slide 15 in appendix.)

This slide looks at Canadian light oil balances under the base case. Here we are defining light oil as the sum of conventional light/medium, synthetic, frontier, and upgraded crude, as shown on the previous slide. So those categories, added together, constitute light crude.

The demand projections were developed within the institute using our Canadian regional end-use energy demand models. The results show a light crude oil shortfall peaking at just under 350 million barrels per year, or almost a million barrels per day in the 2002-2003 time period, versus the current shortfall of roughly 50 million barrels per year. This shortfall declines rapidly to roughly 100 million barrels per year by the end of the period, again largely on the strength of the coming onstream of frontier production which acts to turn this imbalance around.

Senator Hastings: When you refer to frontier, can you tell me which frontier? How do you arrive at that figure?

Mr. Reinsch: In this case frontier is the sum of Beaufort and Hibernia production. In the appendices in the book we have the development profiles in terms of the barrels per day of production per year that come onstream. Essentially we have within the framework, representation of frontier development proposals that have been tabled with the National Energy Board and the ERCB. Those representations are incorporated within the framework, so that what we are representing are, if you will, development plans and strategies that have been brought forward. The assumptions in terms of development are that once the market price exceeds the hurdle price for the project, there is then a construction period, depending on which technology you are speaking about, six years for mined oil sands plant and I think four years for an upgrader, et cetera, until those facilities are brought onstream.

Incorporated within that analysis are, of course, the costs of the pipeline and the gathering network to bring frontier north and frontier offshore east coast crudes into production. Again, those are the best publicly available estimates of those costs. So they are all rolled into the supply price or hurdle price that a project must meet, if you will, that the market price must exceed before you bring them into production. Is that sufficient?

Senator Hastings: Yes, thank you.

[Traduction]

penchés sur les bilans du pétrole brut léger et lourd effectués par l'Institut du pétrole des États-Unis (API).

La prochaine diapositive est intitulée: «Bilans du pétrole léger canadien—Scénario de base». (Voir la 15^e diapositive en annexe.)

Cette diapositive montre les bilans pour le pétrole léger canadien en vertu du scénario de base. Par pétrole léger, nous entendons ici la somme du brut léger ou moyen classique, du brut synthétique, du brut des régions pionnières et du brut valorisé, comme vous pouviez le voir sur la diapositive précédente. L'ensemble de ces catégories constitue donc le brut léger.

Les projections relatives à la demande ont été établies à l'Institut, à l'aide de nos modèles d'utilisation finale de l'énergie pour les régions canadiennes. Les résultats font état d'une pénurie de pétrole brut léger atteignant son point culminant (un peu moins de 350 millions de barils par an, ou presque un million de barils par jour) autour des années 2002-2003, comparativement à une pénurie actuelle d'environ 50 millions de barils par an. Cette pénurie diminue rapidement jusqu'à environ 100 millions de barils par an à la fin de la période étudiée, ici encore, principalement en raison de l'entrée en service des installations de production des régions pionnières qui permettent de renverser la vapeur.

Le sénateur Hastings: Quand vous parlez de régions pionnières, pouvez-vous me dire à quelles régions vous faites allusion? Comment arrivez-vous à ce chiffre?

M. Reinsch: Dans ce cas-ci, les régions pionnières englobent la somme de la production de la mer de Beaufort et du projet Hibernia. Dans les annexes du volume, nous avons des profils de mise en valeur exprimés en barils par jour de production par an qui permettent de donner une idée des installations qui sont mises en marche. En fait, notre cadre conceptuel comprend les projets de mise en valeur des ressources des régions pionnières qui ont été présentés à l'Office national de l'énergie et à la Commission de conservation des ressources énergétiques (ERCB). Par conséquent, ce que nous avons ici représente, si vous voulez, les plans de mise en valeur qui ont été rendus publics. Selon les hypothèses relatives aux projets de mise en valeur, une fois que le prix du marché dépasse le seuil de rentabilité pour le projet, la période de construction peut démarrer et, selon le type de technique dont il est question, durer six ans pour les usines d'extraction des sables pétrolifères et quatre ans—je crois—pour une usine de traitement, etc., pour finalement aboutir à l'entrée en service des installations.

Nous avons bien sûr intégré à cette analyse les coûts des réseaux de canalisation et de collecte permettant l'entrée en service des installations des régions pionnières du Nord et de la côte est. Ici encore, nous avons utilisé les meilleures estimations publiques disponibles. Toutes ces données sont donc incluses dans le prix d'approvisionnement ou le seuil de rentabilité que le prix du marché doit dépasser avant que l'on décide de mettre en marche ces installations. Est-ce suffisant?

Le sénateur Hastings: Oui, merci.

[Text]

Mr. Reinsch: The next slide is entitled, "Canadian Heavy Blend Balances - Base Case". (See slide 16 in appendix.)

Moving to heavy blend balances, we see heavy oil exports being relatively stable at around 100 million barrels per year until 1996-97, when domestic demand for heavy oil for upgrading purposes, which in this case is the dashed line on the bottom of the slide, begins to cut into available export volumes. Exports approach zero by the end of the forecast period due to this strong demand growth.

Now, it should not be taken from this slide that we have a fixed amount of heavy crude that we can produce; rather, the slide reflects the fact that within our analysis is current Cold Lake and Peace River facility production, plus publicly available and planned expansions. Normally in response to a situation like this you would see a strong incentive for further *in situ* development, because clearly we are not meeting both domestic and export demand for heavy crudes and it would be anticipated that it would be accelerated *in situ* development that would start to meet that demand. It would be our expectation they would be meeting the lion's share of the domestic while conventional heavy production would continue to be export.

Having spent some time on the base case, I would then quickly move through our low and high price cases to give you, if you will, the end points that we see. This next slide is entitled, "Crude Oil Supply-Demand Balance, Low Price Case". (See slide 17 in appendix.)

Turning first to the low price case, the trends remain the same relative to the base but they are accelerated both in terms of the decline of light/medium conventional and the decline of total Canadian crude oil production. Here light/medium conventional falls to some 110 million barrels per day by the year 2008. Heavy oil production also declines as the economics deteriorate for heavy crude development. Synthetic is relatively stable, again reflecting the ability of existing integrated mined oil sands plants to withstand relatively low market prices, and bitumen development is much lower than under the base case.

At the end of the period Canadian crude oil production is 377 million barrels per day. It is probably more important to focus on 2007 where we are at 356 million barrels, given that developments for 2008 would have to be somewhat suspect, I would think.

The next slide is entitled, "Canadian Light Oil Balances - Low Price Case". (See slide 18 in appendix.)

[Traduction]

M. Reinsch: La prochaine diapositive est intitulée: «Bilans des mélanges de pétrole lourd canadiens—Scénario de base». (Voir la 16^e diapositive en annexe.)

Si l'on passe maintenant aux bilans des mélanges de pétrole lourd, vous constaterez que les exportations de pétrole lourd demeurent relativement stables, à environ 100 millions de barils par jour, jusqu'en 1996-1997, alors que la demande intérieure de pétrole lourd aux fins de valorisation—qui est ici représentée par la ligne pointillée—commence à monopoliser une partie des volumes disponibles pour l'exportation. Les exportations sont presque rendues au point nul à la fin de la période étudiée en raison de cette forte croissance de la demande.

Maintenant, il ne faudrait pas conclure de cette diapositive qu'il y a une quantité fixe de pétrole lourd que nous pouvons produire; elle indique plutôt notre production actuelle à partir de Cold Lake et de Peace River ainsi que les projets de mise en valeur et d'expansion rendus publics. Normalement, face à une situation comme celle-ci, il y aurait de grandes chances que les projets de mise en valeur sur place soient démarrés parce qu'il est clair que nous ne répondons pas aux demandes intérieure et extérieure pour le pétrole lourd. On serait donc porté à croire que cette situation accélérerait la mise en marche des projets de mise en valeur sur place, ce qui contribuerait à combler une partie de la demande. Nous nous attendrions à ce que ces projets permettent de répondre à l'essentiel de la demande intérieure tandis que la production de brut lourd classique continuerait à être exportée.

Étant donné que j'ai consacré beaucoup de temps au scénario de base, je vais rapidement passer aux scénarios de prix bas et de prix élevé afin de vous fournir si vous voulez les prévisions les plus lointaines. La prochaine diapositive est intitulée: «Bilans de l'offre et de la demande de pétrole brut, scénario de prix bas». (Voir la 17^e diapositive en annexe.)

Commençons donc par le scénario de prix bas. Les tendances demeurent les mêmes par rapport au scénario de base, mais elles s'accroissent à la fois pour ce qui est de la baisse de la production de brut léger ou moyen classique et pour ce qui est de la baisse de la production totale de brut canadien. Ici, la production de brut léger ou moyen classique chute à quelque 110 millions de barils par jour en l'an 2008. La production de pétrole lourd fléchit aussi lorsqu'il y a détérioration des facteurs économiques importants pour ces projets. Le synthétique demeure relativement stable, ce qui démontre encore une fois que les usines intégrées d'extraction et d'exploitation des sables pétrolifères sont en mesure de tolérer des prix relativement bas. Enfin, la production de bitume est de beaucoup inférieure à celle prévue dans le scénario de base.

À la fin de la période étudiée, la production canadienne de pétrole brut s'élève à 377 millions de barils par jour. Il est probablement préférable de s'intéresser surtout à la production de l'an 2007, laquelle s'élève à 356 millions de barils, étant donné que les projets de mise en valeur de l'an 2008 sont d'après moi quelque peu suspects.

La prochaine diapositive est intitulée: «Bilan du pétrole léger canadien—Scénario de prix bas». (Voir la 18^e diapositive en annexe.)

[Text]

Looking at the corresponding light crude balances under that scenario, we see demand growing under the low price projections. The demand peaks here in 1994-95 at roughly 100 million barrels per year greater than in the base case. So that Canadian demand does respond positively to the low price signals. As a result, the imbalance, this combination of stronger demand and weaker supply, yields a greater shortfall for crude oil in Canada with the shortfall peaking in 2003 at some 460 million barrels per year and closing to 370 million barrels in 2000 as demand starts to taper off and we get some supply response to the then higher prices.

The next slide is entitled, "Canadian Heavy Blend Balances - Low Price Case". (See slide 19 in appendix.)

On the heavy oil side we see a combination of both stagnant demand and lower domestic production, such that the volumes available for export are much lower than in the base case. Of particular note here is that we lose domestic production and we lose the domestic demand that in the base case was associated with upgrading capacity coming onstream. The low price scenario simply doesn't justify those developments.

The next slide is entitled, "Crude Oil Supply-Demand Balances - High Price Case". (See slide 20 in appendix.)

The positive side of the story rests, of course, with the high price case in which we are really reflecting here the technical capability of the Canadian industry to respond. Here we see total Canadian crude oil supply exceeding 880 million barrels per day by the year 2008. The decline in light/medium conventional is still maintained, even under this high price case, although much less so, falling only to somewhere in the order of 200 or 205 million barrels per year by the end of the forecast period. The big gainers in this scenario are synthetic crude and frontier development. Frontier development by the end of the period is bringing in 260 million barrels per year of production, with Hibernia coming onstream in 2006 and Beaufort coming onstream in 2003.

The next slide is entitled, "Canadian Light Oil Balances - High Price Case." (See slide 21 in appendix.)

Under this scenario Canada moves back into a light crude oil surplus situation with the shortfall peaking in 1995 at 218 million barrels per year, which is greater than today but certainly well below the one million barrels per day under the base case. By the middle of the first decade of the next century, Canada is into a net export situation.

It is interesting to note here that unlike the low price case where we had significant demand growth, demand is not significantly impacted by higher prices and it is the increase in production that is closing the light oil deficit gap. Again, that

[Traduction]

Si l'on examine les bilans correspondants du pétrole léger, nous voyons que la demande augmente pour le scénario de prix bas. Cette demande culmine ici en l'an 1994-1995, à environ 100 millions de barils par année, ce qui est supérieur aux chiffres observés dans le scénario de base. On peut donc en conclure que la demande canadienne réagit positivement aux indices de prix bas. Par conséquent, les situations de déséquilibre, c'est-à-dire la combinaison d'une demande plus forte et d'une offre plus faible, entraînent une plus grande pénurie de pétrole léger au Canada. Cette pénurie atteint son sommet en l'an 2003, à quelque 460 millions de barils par an, et s'établit à 370 millions de barils en l'an 2000, alors que la demande commence à fléchir et que l'offre augmente quelque peu en réaction aux prix élevés d'alors.

La prochaine diapositive est intitulée: «Bilans des mélanges de pétrole lourd canadien—Scénario de prix bas». (Voir la 19^e diapositive en annexe.)

Pour ce qui est du pétrole lourd, nous observons une combinaison de demande stagnante et de production intérieure plus faible, de telle sorte que les volumes disponibles pour l'exportation sont beaucoup moindres que dans le cas du scénario de base. Il faut signaler ici la baisse de la production intérieure et la baisse de la demande intérieure qui était associée à l'entrée en service des usines de valorisation. Le scénario de prix bas ne peut tout simplement pas justifier l'entrée en fonction de ces usines.

La prochaine diapositive est intitulée: «Bilans de l'offre et de la demande du pétrole brut—Scénario de prix élevé». (Voir la 20^e diapositive en annexe.)

Le scénario de prix élevé nous fait voir bien sûr le beau côté de la médaille. C'est là que nous pouvons réellement constater les possibilités techniques de l'industrie canadienne. Ici, nous constatons que l'offre totale de pétrole brut canadien est de plus de 880 millions de barils par jour en l'an 2008. La baisse du classique léger ou moyen est toujours observée, même avec le scénario de prix élevé, mais elle est beaucoup moins importante, puisqu'elle s'arrête quelque part autour de 200 ou 205 millions de barils par an à la fin de la période étudiée. Les grands gagnants dans ce scénario sont le brut synthétique et les projets de mise en valeur des régions pionnières. Ces derniers produisent en effet à la fin de la période 260 millions de barils par an, le projet Hibernia entrant en service en l'an 2006 et celui de la Mer de Beaufort en 2003.

La prochaine diapositive est intitulée: «Bilans du pétrole léger canadien—Scénario de prix élevé». (Voir la 21^e diapositive en annexe.)

Dans ce scénario, le Canada revient à un excédent de brut léger, la pénurie atteignant son point culminant en 1995, à 218 millions de barils par an, ce qui est supérieur à la situation actuelle, mais certainement bien inférieur au million de barils par jour obtenu avec le scénario de base. Au milieu de la première décennie du prochain siècle, le Canada devient un exportateur net.

Il est intéressant de signaler ici que, contrairement à la situation observée dans le scénario de prix bas, où nous avons noté une augmentation significative de la demande, les prix élevés n'ont ici aucun effet important sur celle-ci et c'est plutôt

[Text]

reflects the fact that the majority, if you will, near term gains in Canadian demand conservation and demand reduction have already taken place through the first half of the 1980s.

Senator Roblin: Could you say again what items go into the light oil category, or what items don't. That would be easier.

Mr. Reinsch: The only item that is not in there is heavy oil production.

Senator Roblin: I see.

Mr. Reinsch: So bitumen is in to the extent that bitumen becomes an input to crude oil upgrading. Heavy oil for export is not included.

Senator Roblin: Just heavy oil?

Mr. Reinsch: That's right.

The Chairman: Just on that same point, is Hibernia in there and, if so, what grade is it? Is it heavy or light?

Mr. Reinsch: Hibernia is in as frontier and we have it incorporated as light, as is Beaufort.

The Chairman: Thank you.

Mr. Reinsch: The next slide is entitled, "Canadian Heavy Blend Balances - High Price Case." (See slide 22 in appendix.)

Moving to heavy blend balances, here we see a very interesting situation where the acceleration of upgrader capacity development in Western Canada results in a termination of exports of heavy crude oil by the 2001-2002 time frame. Again I would emphasize that this is based on existing Peace River and Cold Lake production and filed expansion plans, and one would expect to see a strong response in development to the fact that we are now letting export market demand go unmet.

The final slide is entitled, "Production Summary - All Sources. Perfect Foresight - Base Case Prices." (See slide 23 in appendix.)

The final slide before my conclusions today looks at a development profile. Under the base case scenario, but making the assumption of perfect foresight on the part of the producers, basically what we are saying here is that producers have the ability to foresee prices and hence to pre-build capacity on the expectation of higher crude oil prices. This is a parallel analysis to the current megaproject agreements; that is, they are going to pre-build facilities on the expectation that higher prices will come about to justify those facility economics.

What we see in this case is a much smoother development profile, although the peak production of 898 million barrels per year in 2008 is not that much different from the high price case but it is a much different development profile. In particu-

[Traduction]

l'augmentation de la production qui permet de réduire le déficit en matière de pétrole léger. Cela vient une fois de plus confirmer le fait que la majorité des gains à court terme sur le plan de la conservation et de la réduction de la demande canadienne ont déjà été réalisés au cours de la première moitié des années 1980.

Le sénateur Roblin: Pourriez-vous nous rappeler quels éléments comprend la catégorie du pétrole léger, ou plutôt quels éléments ne sont pas inclus dans celle-ci? Ce serait plus facile.

M. Reinsch: Le seul élément qui n'est pas inclus dans cette catégorie est la production de pétrole lourd.

Le sénateur Roblin: Je vois.

M. Reinsch: Le bitume l'est donc dans la mesure où il sert à la valorisation du pétrole brut. Le pétrole lourd destiné à l'exportation n'est pas inclus.

Le sénateur Roblin: Seulement le pétrole lourd?

M. Reinsch: C'est exact.

Le président: À ce sujet, est-ce que Hibernia est inclus et, dans l'affirmative, de quelle qualité est le pétrole? Lourd ou léger?

M. Reinsch: Hibernia est inclus dans les régions pionnières et est classé dans la catégorie du pétrole léger, comme les gisements de la mer de Beaufort.

Le président: Merci.

M. Reinsch: La prochaine diapositive est intitulée «Bilans des mélanges de pétrole lourd canadien — Scénario de prix élevé» (Voir la 22^e diapositive en annexe.)

En ce qui concerne les bilans des mélanges de pétrole lourd, nous constatons une situation très intéressante où l'accélération du développement de la capacité d'amélioration dans l'Ouest canadien entraîne la fin des exportations de pétrole brut vers l'an 2001-2002. Je rappelle que ces données sont basées sur la production de Peace River et de Cold Lake et sur les projets d'expansion enregistrés, et on est en droit de s'attendre à une forte progression du développement de l'industrie en raison du fait que nous laissons la demande du marché d'exportation insatisfaite.

La dernière diapositive est intitulée: «Résumé de la production — toutes les sources — prévision parfaite — scénario de prix de base» (Voir 23^e diapositive en annexe).

La dernière diapositive que je présente avant de mettre fin à mon exposé aujourd'hui concerne un profil de développement. Selon le scénario de base, mais en présumant que les producteurs sauront faire preuve d'une parfaite prévision, nous disons essentiellement que les producteurs sont capables de prévoir la courbe des prix et, partant, de planifier la mise en place des moyens de production en prévision d'une hausse des prix du brut. Il s'agit ici d'une analyse parallèle aux accords actuels des mégaprojets, c'est-à-dire que les producteurs vont planifier la mise en place des installations, dans l'attente que des prix plus élevés viennent rentabiliser la dépense.

Dans ce cas, le profil de développement est beaucoup plus modéré, quoique la pointe de production de 898 millions de barils par année en l'an 2008 ne s'écarte pas tellement du scénario de prix élevé; le profil de développement est cependant

[Text]

lar, if one looks at the dates when facilities come in place under this scenario, the OSLO project would come onstream in 1998, Lloydminster would come onstream in 1998, Hibernia in 1999 and the Beaufort in 2000. These dates are not far away from the dates that are anticipated in the current agreements. So, essentially, what the agreements reflect is the government bodies playing the role of perfect foresight by absorbing the price risk, making the pre-build of these projects an economic undertaking from an industry standpoint.

Moving, then, to conclusions. The conclusions that I would like to leave with you stem partially from this analysis and partly from a broader assessment of what is likely to affect the Canadian and Calgary oil industry as we move through the 1990s.

The first conclusion, looking outwards and then coming back in, is that we see world oil prices continuing to exhibit volatility, but that volatility diminishing as we move through the 1990s as the supply-demand imbalance, the surplus production capacity on the market, is gradually eaten away. We also see the potential for technology setting a cap in the \$26 to \$28 per barrel range over the long term on world oil prices. This would be the result of technology that was developed during the 1978 through 1982 period not having gone away, simply residing on the shelf awaiting the type of crude prices that will cause those technologies to be brought back to the fore.

One thing we have learned about non-conventional crude oil technologies is that once put in place and once operating they do not get shut in. We witnessed that with the *in situ* developments in Canada, with the integrated oil sands operations, with offshore production in the North Sea and off Brazil, the Campos Basin. These projects do not get shut in and companies and governments will operate them on half cycle economics as they see their way through market movements.

Senator Olson: But there is some shut-in capacity in the Persian Gulf, isn't there?

Mr. Reinsch: The shut-in capacity in the Persian Gulf really represents, if you will, the fundamental instability in this market, that the ability of the Persian Gulf to produce on relatively short notice much higher volumes results in any market price being an artificial market price. The scenario we showed earlier, our low price case, showed what would happen if that capacity were brought into production on a relatively short time frame. Prices don't drop to \$2 or \$3 per barrel but they do drop to \$9 to \$10 per barrel and remain there for a few years before demand starts bringing the market back up.

Senator Roblin: As I read your table on crude oil price scenarios, the base case comes to \$32 in 2008, but that is higher than the \$26 to \$28 that you say in the 1990s. Do you think that \$32 will materialize on the basis of the technology problem?

Mr. Reinsch: What we are showing here is perhaps a flag or planting a seed. There appears to be strong evidence that on the supply side of the equation, oil production has become, to

[Traduction]

très différent. En particulier, si on examine les dates auxquelles les installations entreraient en exploitation en vertu de cette hypothèse, le projet OSLO serait en marche en 1998, Lloydminster la même année, Hibernia en 1999 et Beaufort en l'an 2000. Ces dates ne sont pas très éloignées de celles prévues dans les accords actuels. Aussi, essentiellement, d'après les accords les organismes gouvernementaux devront faire une parfaite prévision en absorbant le risque au niveau des prix, de sorte que la planification de ces projets devienne une entreprise économique pour l'industrie.

Passons maintenant aux conclusions. Elles découlent en partie de la présente analyse et en partie d'une évaluation plus étendue de ce qui risque de se produire pour l'industrie pétrolière canadienne, et en particulier celle de Calgary, au cours des années quatre-vingt-dix.

La première conclusion, d'abord en ce qui concerne le plan extérieur, et ensuite le plan intérieur, est que les prix mondiaux du pétrole resteront volatiles, mais que leur volatilité ira en diminuant tout au long des années quatre-vingt-dix, à mesure que le déséquilibre offre-demande, que la capacité de production excédentaire sur le marché s'estompera. Nous prévoyons également que la technologie pourrait imposer, à long terme, une limite de 26 à 28 \$ au prix mondial du baril de pétrole. Cette situation serait imputable aux technologies mises au point au cours de la période 1978-1982 et gardées en réserve en attendant que les prix du brut justifient leur utilisation.

Une des choses que nous avons apprises au sujet des technologies de production de pétrole brut non classique, c'est qu'une fois qu'elles sont en place et que l'exploitation a commencé, elles sont utilisées en permanence. En témoignent les projets de développement en place au Canada, les opérations intégrées d'exploitation de sables pétrolifères, la production en Mer du Nord et au large des côtes du Brésil et l'exploitation du bassin Campos. Ces réserves sont exploitées à fond et les sociétés pétrolières et les gouvernements continuent de les exploiter pendant la phase ascendante du cycle économique, au gré de l'évolution du marché.

Le sénateur Olson: Mais il y a une capacité inutilisée dans le golfe persique, n'est-ce pas?

M. Reinsch: La capacité inutilisée dans le golfe persique traduit l'instabilité fondamentale de ce marché, et la capacité des pays du golfe persique de produire à court terme des quantités beaucoup plus élevées provoque des prix artificiels sur le marché. Le scénario dont nous avons parlé plus tôt, celui du prix faible, permet de voir ce qui se passerait si cette capacité de production était exploitée à court terme. Les prix ne tomberaient pas à 2 ou 3 \$ le baril mais à 9 ou 10 \$ le baril, et ils resteraient à ce niveau pendant des années, jusqu'à ce que la demande entraîne une nouvelle hausse des prix sur le marché.

Le sénateur Roblin: D'après votre tableau sur les scénarios de prix du pétrole brut, le prix serait de 32 \$ en l'an 2008, mais de 26 à 28 \$ dans les années 90. Croyez-vous que les problèmes technologiques feront grimper le prix à 32 \$?

M. Reinsch: Nous ne vous donnons sans doute ici qu'une indication. Les faits semblent indiquer de façon probante qu'au plan de l'offre, la production de pétrole est devenue, pour

[Text]

use an economics term, much more elastic over the last decade, that the ability, particularly of the non-OPEC countries to respond with increased production volumes and with putting in place of new technologies for crude oil development, is much greater than it was ten years ago and certainly greater than it was fifteen years ago.

The analysis that we have done, for example, looking at coal oil co-processing, which is a technology very amenable to Alberta's resource base, shows that technology which in 1980 was probably in the order of \$40 to \$45 per barrel in today's dollars, is now a proven technology at \$24 to \$26 per barrel. This is a technology that can produce crude oil in very high volumes and employs subbituminous coal, bitumen, and natural gas as a hydrogen donor, resources that we have in tremendous volume in Canada.

Senator Olson: May I ask one more question just before you get to explaining your conclusions? The assumption in all of this has been that there will be no political turbulence either to increase significantly or decrease significantly the supply from those areas where we know there are political reasons for either lowering it or raising it, is it about the same as today?

Mr. Reinsch: The assumptions underlining the reference case would have OPEC increasing production from what is currently 21 million to 22 million barrels per day by the year 2000 to somewhere in the order of 28 million to 29 million barrels per day, and increases from there on, roughly in the order of one million barrels per day, of incremental production. That is under the reference case scenario, which is our base case underlying these results.

In the low price scenario we have a movement of OPEC to historic capacity, 33.4 million barrels per day by 1993, and then the addition of an incremental million barrels per day of production in each subsequent year centered in the Gulf Coast region.

The second conclusion concerns environmental legislation which we see having potentially a fundamental impact on world energy markets. Environmental legislation and environmental developments in terms of hydrocarbon combustion are not reflected in this analysis and we have been asking our audiences to focus on the protocols expected in 1992 on global warming and climate change as protocols that will be critically important as to how the world is going to use hydrocarbons through the remainder of the 1990s and into the next century.

The third conclusion is that Canadian conventional oil reserves are in decline. There seems to be little argument on this point, and certainly developments and investment by large and small oil companies reflect that impression of the Western Sedimentary Basin. We see technology, and technology development, as being the fundamental determinant of the type and the pace of oil sands and upgrading development that will occur in Western Canada. Here I refer to choices over oil sands development similar to what is currently in place versus

[Traduction]

employer une expression propre aux économistes, beaucoup plus élastique depuis une décennie, et que la capacité, en particulier dans les pays qui ne sont pas membres de l'OPEP, de répondre à la demande par une augmentation de la production et par la mise en place de nouvelles technologies d'exploitation de pétrole brut, est beaucoup plus grande qu'elle ne l'était il y a une dizaine d'années, et à coup sûr qu'il y a quinze ans.

L'analyse que nous avons faite, par exemple, dans le cas du cotraitement du charbon et du pétrole, une technologie adaptable à la base de ressources de l'Alberta, indique qu'en 1980, le pétrole produit avec cette technologie coûtait entre 40 et 45 \$ le baril en dollars actuels; aujourd'hui, il en coûte entre 24 et 26 \$ pour produire un baril selon cette même technologie qui a fait ses preuves. Cette technologie, qui permet de produire du pétrole brut en quantités considérables, utilise du charbon subbitumineux, du bitume et du gaz naturel comme sources d'hydrogène, et le Canada possède des quantités énormes de ces ressources.

Le sénateur Olson: Puis-je poser une autre question, avant que vous n'expliquiez vos conclusions? L'hypothèse qu'il n'y aura aucune intervention politique pour accroître ou réduire sensiblement l'offre de la part de pays dont on sait qu'ils pourraient avoir des raisons politiques de le faire, est-elle toujours valable?

M. Reinsch: D'après les hypothèses sous-jacentes au scénario de référence, l'OPEP accroîtrait sa production, qui est actuellement de 21 à 22 millions de barils par jour, à 28 à 29 millions de barils par jour en l'an 2000, et continuerait d'accroître sa production d'environ 1 million de barils par jour. Cette hypothèse correspond au scénario de référence, qui est à la base de ces résultats.

Selon le scénario de prix faible, l'OPEP atteindrait une capacité historique de 33,4 millions de barils par jour en 1993, et continuerait par la suite d'accroître sa production d'un million de barils par jour au cours de chacune des années subséquentes, principalement sur le littoral du golfe.

La seconde conclusion concerne la législation environnementale qui pourrait avoir des répercussions fondamentales sur les marchés mondiaux de l'énergie. La législation environnementale et l'évolution en matière d'environnement, du point de vue de la combustion des hydrocarbures, n'entrent pas en ligne de compte dans cette analyse et nous avons demandé à nos auditoires de considérer les protocoles prévus de 1992 concernant les avertissements mondiaux et les changements climatiques comme des facteurs qui influenceront de façon décisive la consommation des hydrocarbures dans le monde pendant le reste des années quatre-vingt-dix et au-delà.

La troisième conclusion est que les réserves canadiennes de pétrole classique diminuent. Il ne semble y avoir aucun doute à ce sujet et les aménagements et investissements des grandes et petites sociétés pétrolières dans le bassin sédimentaire de l'Ouest en témoignent. La technologie, et le développement technologique, seront, selon nous, déterminants quant aux types de pétrole brut qui seront produits et quant aux procédés et au rythme de valorisation des ressources dans l'Ouest du Canada. Je fais ici référence aux choix qui existent en matière

[Text]

smaller scale less capital-intensive developments and perhaps more of them. The upgrading experiment at Lloydminster and the learning curve that we may move up in that process could make upgrading a much more economic process than perhaps it currently appears to be.

The fourth conclusion is that the natural gas export pipeline debate, we feel, will essentially determine the shape of the Canadian gas market for the next decade. Once those decisions are made, the focus of the natural gas market will move to keeping those pipelines full, assuming pipelines are approved, and ensuring that we have adequate supplies in place for both domestic and export markets.

Senator Roblin: You don't give us any forecast of natural gas production demand prices. Is it in your book? This is oil only.

Mr. Reinsch: I could speak to that, certainly.

Senator Roblin: Well, I won't detain you at the moment.

Mr. Reinsch: Our fifth conclusion is that we see clean coal technologies holding promise for significant growth in the United States, particularly in light of current and likely potential U.S. positions on nuclear power generation and fuel oil combustion in the United States. With clean coal technology, certainly one of the large players in the next ten to fifteen years is likely to be coal in North America.

Our sixth conclusion is that natural gas is poised to be the fuel of the 1990s. Perhaps as we move into the next century, hydrocarbon alternatives will come more to the fore. It is difficult to say at this point in time, particularly given the amounts of research and development expenditure being put in that direction.

The Chairman: What are examples of hydrocarbon alternatives?

Mr. Reinsch: Hydrocarbon alternatives would be the use of

The Chairman: Nuclear?

Mr. Reinsch: I am thinking more of the increased widespread use of electricity, particularly in the transportation area, first in public and perhaps somewhat later in private transportation. Ethanol has a potential as a fuel and certainly the nuclear option is being explored, but as well smaller scale but still significant movements in wind, in solar, in wave technologies, particularly as commercial scale pilot projects, are being developed so that the learning curve to commercial scale development can be moved up. These may be in the big order, the big picture, dribs and drabs developments, but they will be proving up technologies that will play a greater role as we move through the next century.

[Traduction]

de projets de valorisation des sables pétrolières comparables à ceux qui existent déjà, par opposition aux aménagements de moindre envergure et exigeant moins de capitaux, et qui seront probablement en plus grand nombre. L'expérience de valorisation des ressources de Lloydminster et le fait de savoir que nous pourrions nous engager encore plus à fond dans ce processus pourraient faire de la valorisation des ressources une entreprise beaucoup plus économique qu'elle ne semble l'être actuellement.

La quatrième conclusion est que le débat sur le pipeline d'exportation du gaz naturel aura un effet déterminant sur la configuration du marché canadien au cours de la prochaine décennie. Une fois ces décisions prises, le marché du gaz naturel tendra à garder les pipelines à plein régime, à supposer qu'ils soient prouvés, et à condition de s'assurer que nous disposions des réserves nécessaires pour le marché intérieur et pour les exportations.

Le sénateur Roblin: Vous ne nous donnez aucune prévision concernant les prix du gaz naturel aux étapes de la production et de la demande. Avez-vous les données? Vous parlez seulement du pétrole.

M. Reinsch: Je pourrais vous en parler, certainement.

Le sénateur Roblin: Je ne veux pas vous retenir pour l'instant.

M. Reinsch: Notre cinquième conclusion est que les technologies propres de production de charbon devraient connaître une croissance importante aux États-Unis, surtout compte tenu des positions actuelles et possibles des États-Unis sur l'énergie nucléaire et la combustion d'hydrocarbures. Si on a recours à la technologie propre de production de charbon, cette ressource sera vraisemblablement appelée à jouer un rôle majeur en Amérique du Nord au cours des 10 ou 15 prochaines années.

Notre sixième conclusion est que le gaz naturel sera le combustible des années quatre-vingt-dix. Cette ressource pourrait peut-être être remplacée par d'autres hydrocarbures au siècle prochain. Mais c'est difficile à dire pour l'instant, surtout parce que nous ignorons combien d'argent sera consacré à la recherche et au développement dans ce secteur.

Le président: Quels autres hydrocarbures pourrait-on utiliser?

M. Reinsch: On pourrait utiliser—

Le président: L'énergie nucléaire?

M. Reinsch: Je pense davantage à des énergies plus répandues comme l'électricité, surtout dans les transports, d'abord dans le secteur public et par la suite, dans une certaine mesure, dans le secteur privé. L'éthanol offre également des possibilités; on s'intéresse certainement aussi aux possibilités du nucléaire. On s'intéressera également à d'autres formes d'énergie, quoiqu'à une moindre échelle, notamment les énergies éolienne, solaire, marémotrice, en particulier à mesure que des projets pilotes sont développés à l'échelle commerciale, de manière à accroître nos possibilités de développement sur le plan commercial. Les projets pourront se faire à longue échéance, mais ces technologies joueront un rôle de plus en plus important au cours du prochain siècle.

[Text]

Finally, we feel that development drilling activity in the Western Sedimentary Basin is unlikely to show substantial gains in the near term, that is, between now and, say, 1993-94, without one of two things occurring, either a significant increase in oil prices or a shift in government policy regarding hydrocarbon extraction.

Those are my formal comments today and I would be happy to entertain any questions. I have included a set of slides on finding costs, more for background information, and I will speak to them if you like.

The Chairman: Thank you very much. Before going to questions, I would like to go off the record for a moment to deal with a couple of motions.

(Discussion off the record)

Upon resuming:

The Chairman: Thank you very much for that presentation. Let me just ask a couple of questions to try to tie this to what might drive energy policy or what your assumptions are with respect to development policy. I wonder if you could comment on that. You are assuming a strictly market-based energy policy for Canada during this time frame. Now, what Canada often does is not its choice but something that is prompted necessarily by what other countries do. In any event, I wonder if you could comment on what your assumption is with respect to energy policy for the purposes of our understanding better what it is you have told us about.

Mr. Reinsch: The basic assumption underlying our analysis is that Canada continues with a deregulated energy market policy, certainly as it pertains to crude oil; that is, Canadians continue to produce and to consume crude oil on the basis of prevailing world oil market prices. Within the context of that policy environment some of the aspects of our results, which perhaps ten years ago would have been very disturbing, particularly the light crude oil imbalance, and perhaps would have generated strengthened calls for energy security strategies and security of crude oil supply policy developments—within that policy environment of deregulation there is no role for security of supply as an issue within that market environment. What is creating that imbalance is a surplus of crude oil in the world market. That is what lies behind the prices that are, if you will, preventing Canadian crude oil from being developed more aggressively, and, since by definition that oil is available, our assumption would be an assessment of the situation in terms that you buy the oil that is the least expensive, and hence crude oil imports would not be a cause for concern.

The Chairman: I must say that makes sense to me. However, there is a wild card, which is the increasing dependence of the U.S. on imported oil and, I think, the strong possibility that at some point in time they will do something more about that than increasing their strategic petroleum reserve and some of the things that we know about now. Could you comment on

[Traduction]

Enfin, nous estimons que le forage de puits de développement dans le bassin sédimentaire de l'Ouest est peu susceptible de progresser sensiblement à court terme, c'est-à-dire d'ici 1993-1994, sans que ne se produise l'une des deux choses suivantes, soit une hausse importante des prix du pétrole, ou un changement de la politique du gouvernement concernant l'extraction des hydrocarbures.

J'ai terminé mes commentaires; je suis maintenant prêt à répondre à vos questions. J'ai inclus un ensemble de diapositives sur les coûts de découverte, surtout pour votre information générale. Je vous les commenterai si vous le voulez.

Le président: Merci beaucoup. Avant de passer aux questions, j'aimerais que nous nous occupions de quelques motions, qui ne figureront pas au compte rendu.

(Débat ne figurant pas au compte rendu.)

À la reprise:

Le président: Merci beaucoup pour votre exposé. Permettez-moi de vous poser quelques questions, pour essayer de voir ce qui peut déterminer la politique énergétique ou pour voir quelles sont vos hypothèses en ce qui concerne la politique de développement. Pourriez-vous nous faire part de vos commentaires à ce sujet. Vous posez comme hypothèse que le Canada appliquera une politique énergétique exclusivement basée sur le marché pendant cette période. Or, la ligne de conduite qu'adopte le Canada lui est souvent dictée par ce que font d'autres pays. Quoiqu'il en soit, je me demande si vous pourriez nous exposer votre point de vue concernant la politique énergétique, pour nous aider à mieux comprendre ce dont vous venez de nous parler.

M. Reinsch: La principale hypothèse sous-jacente à notre analyse est que le Canada va maintenir sa politique de déréglementation du marché énergétique, en tout cas certainement en ce qui concerne le pétrole brut. Autrement dit, les Canadiens vont continuer de produire et de consommer du pétrole brut aux prix pratiqués sur les marchés mondiaux. Dans le contexte de cette politique, certains éléments de nos résultats, qui peuvent être il y a dix ans auraient créé beaucoup d'inquiétude, en particulier en ce qui concerne le déséquilibre du pétrole brut lourd, et qui auraient peut-être provoqué des appels plus insistants pour l'établissement de stratégies de sécurité énergétiques et d'une politique plus énergique concernant la sécurité d'approvisionnement du pétrole brut—dans ce contexte de déréglementation, donc, il n'y a pas de place pour la sécurité d'approvisionnement comme tel sur le marché. Le déséquilibre est imputable aux surplus de pétrole brut sur les marchés mondiaux. Cette situation explique les prix qui empêchent les Canadiens d'exploiter plus activement leur pétrole brut, et puisque par définition ce pétrole est disponible, nous posons comme hypothèse qu'on achètera d'abord le pétrole le moins coûteux, de sorte que les importations de pétrole brut ne constituent pas une source de préoccupation.

Le président: Je dois dire que cela a du sens. Il y a toutefois une inconnue, à savoir la dépendance croissante des États-Unis à l'égard du pétrole importé et, sans doute, la forte possibilité qu'à un moment donné les États-Unis prennent des mesures, et que cela aille plus loin que l'accroissement de leurs réserves de pétrole stratégiques et autres mesures déjà connues. Qu'en

[Text]

that? I mean, it might be an import tax. Those are the things that have been talked about, an import tax or quota system or something like that.

Mr. Reinsch: At this point in time the U.S. Department of Energy is working very hard on a new energy policy which is expected to be released in the spring or summer of 1990. That is something I would look at very closely in terms of where Canada might be prodded in terms of energy policy direction. However, it is my reading of the situation that certainly from the Department of Energy standpoint the mechanics of an import fee, and the political aspects of an import fee, really dictate against that particular tool being employed. I think what you will see in the United States are some fairly aggressive moves on the demand side of the equation, potentially through gasoline taxes—in North America the oil problem is a transportation problem, not an industrial or commercial problem—through demand side taxes to decrease oil consumption and through much more aggressive movement to crude oil alternatives.

Again I would highlight clean coal technology developments as a source of combustion for electricity generation, and as well something that is going to drive the Canadian industry is the yearning for natural gas, particularly in the electric utility sector where the industry currently appears to be at a stalemate in terms of what to do to meet the looming shortages in electric generating capacity in the United States. That's how we see that development. I have a lot of trouble seeing a crude oil driven energy policy in the United States.

The Chairman: Senator Roblin.

Senator Roblin: Just one thing. Frankly, I have been delighted with your presentation. It is clear and the facts are fascinating. What do you say about gas? Have you got the same kind of system charts on gas?

Mr. Reinsch: We just released last week a study entitled, I believe, "Continental Natural Gas Market, Export Pipeline Capacity in the 1990s", which really takes a look at the whole question of comparative economics of the pipeline proposals and where we see Canadian natural gas exports moving, as well as Canadian natural gas production. Just to give you the punch line, what we see is enhanced capacity into California, enhanced capacity incrementally into the mid-west through the northern border proposal, and smaller but still increased capacity into the northeast region, largely fueled by electric utility requirements, so that natural gas exports will be increased to the order of 1.9 trillion cubic feet to 2 trillion cubic feet per year by 1993, I believe, and will be maintained at that level through into the next century.

Senator Roblin: What about supply?

Mr. Reinsch: It is very interesting. There is one parallel aspect to what I have been discussing today on crude oil and that is the critical importance of bringing frontier north natu-

[Traduction]

pensez-vous? Il pourrait par exemple s'agir d'une taxe à l'importation. Il a déjà été question de l'imposition d'une taxe, d'un système de contingentement ou d'autres mesures du genre.

M. Reinsch: Le Département américain de l'énergie travaille actuellement à l'élaboration d'une nouvelle politique énergétique qui devrait être publiée au printemps ou à l'été de 1990. Je surveillerais cela de très près afin de savoir dans quelle direction le Canada pourrait être amené à orienter sa politique énergétique. Toutefois, j'ai l'impression que le Département américain de l'énergie estimera que les modalités d'imposition de droits d'importation et les aspects politiques de ces droits militent contre l'imposition d'une telle mesure. Je pense que les États-Unis vont plutôt adopter des mesures plus énergiques touchant la demande, peut-être sous forme de taxes sur l'essence. En Amérique du Nord, le problème du pétrole est un problème des transports, et non pas un problème industriel ou commercial, qu'on tente de résoudre par l'imposition de taxes visant à réduire la consommation de pétrole, et par la recherche beaucoup plus déterminée de substituts au pétrole.

J'insiste encore une fois sur les progrès de la technologie du charbon propre comme combustible utilisable pour la production d'électricité, et sur le fait que la ligne de conduite de l'industrie canadienne lui sera également dictée par le besoin pressant de trouver du gaz naturel, en particulier pour le secteur de l'électricité aux États-Unis; en effet, cette industrie ne semble plus savoir quoi faire pour éviter des pénuries imminentes. Voilà comment nous voyons la situation. Je conçois difficilement que les États-Unis pratiquent une politique énergétique basée sur le pétrole brut.

Le président: Sénateur Roblin.

Le sénateur Roblin: Une seule chose. J'ai trouvé votre exposé des plus intéressants. Il est clair et les faits que vous exposez sont fascinants. Quel est votre point de vue sur le gaz? Utilisez-vous le même système de tableaux?

M. Reinsch: Nous avons publié la semaine dernière une étude qui, sauf erreur, s'intitule «*Continental Natural Gas Market, Export Pipeline Capacity in the 1990s*» (Le marché continental du gaz naturel, la capacité d'exportation par pipeline dans les années 90), qui examine toute la question des économies comparées des projets de pipe-line et contient des prévisions concernant l'avenir des exportations de gaz naturel du Canada et la production canadienne de gaz naturel. Pour vous résumer l'essentiel, nous prévoyons accroître la capacité d'exportation vers la Californie; il y aura augmentation graduelle des exportations vers le Midwest par l'intermédiaire du projet de la frontière nord, et une augmentation accrue, quoique moindre, dans la région nord-est, en bonne partie pour répondre aux besoins des services d'électricité. Les exportations de gaz naturel passeront de 1,9 billion de pieds cubes à 2 billions de pieds cubes d'ici 1993 et seront maintenues à ce niveau jusqu'au prochain siècle.

Le sénateur Roblin: Et l'offre?

M. Reinsch: La situation est très intéressante. On peut établir un parallèle avec ce dont je parlais au sujet du pétrole brut; il s'agit de l'importance primordiale d'exploiter les résér-

[Text]

ral gas supplies into production, depending on the scenario you are looking at, by the 1998-2002 time frame. Even under aggressive conventional assumptions with regard to the conventional Canadian resource base, the Western Sedimentary Basin does not appear to have sufficient supply to maintain that 1.9 Tcf to 2 Tcf volume beyond early into the next century.

The Chairman: What about Beaufort editions, if I could sneak a supplementary in on that? Do you factor those in?

Mr. Reinsch: Our analysis is based on the existing gas cap, the 9 Tcf export fuel.

The Chairman: Senator Olson.

Senator Olson: Mr. Chairman, I would like to ask whether or not you have done any study—I guess “study” isn’t the right word, and “analysis” certainly isn’t the right word—on OPEC, and particularly whether some of the nations like Saudi Arabia would find it in their interest to make sure that world oil prices do not rise again for many, many years, like maybe forty or fifty years, sufficiently long for many of these higher price crude costs to become economic?

Mr. Reinsch: In the book, “Stability Within Uncertainty” that I referenced earlier, we looked at a number of scenarios that were really based on different OPEC strategies. One was, of course, the low price scenario predicated on a breakup of the organization, and numerous other scenarios with different representations of what OPEC might do.

We found that our reference case, which saw crude oil prices relatively stable in the early 1990s and rising gradually through the second half, not reaching \$30 per barrel by the end of the century, was not only our reference case but was a best case scenario for OPEC as well as for non-OPEC producers. In every other scenario that we analyzed, the fundamentals of driving the market, the supply demand fundamentals of driving the market, resulted in that market turning against OPEC. Whether it was to rapidly increase production, whether it was to restrain production to get rapid price increases, the revenue impacts, which is what we concentrated on and was our rationality check for a strategy, were always negative relative to the reference case. Indeed, even under the rapid increase in production, the market free-for-all scenario, which I think a lot of people were perhaps anticipating a year and a half ago, the only OPEC member country that gained under that scenario was Saudi Arabia, it being the only country that had the ability to increase capacity sufficiently to have quantity gains offset price declines.

Senator Olson: Several of your scenarios, especially the high-priced ones but even in the medium-priced ones, show a significant increase in frontier and bitumen and others, all of

[Traduction]

ves de gaz naturel des régions pionnières du Nord, tout dépendant du scénario que vous retenez, d’ici 1998 à l’an 2002. Même en retenant des hypothèses classiques audacieuses concernant la base de ressource classique canadienne, le bassin sédimentaire de l’Ouest ne pourrait suffire à maintenir un niveau de production se situant entre 1,9 et 2 billions de pieds cubes après le début du prochain siècle.

Le président: Si je puis me permettre une question supplémentaire, qu’en est-il des réserves de la mer de Beaufort? En tenez-vous compte?

M. Reinsch: Notre analyse est basée sur la limite actuelle concernant le gaz, qui se situe à 9 billions de pieds cubes.

Le président: Sénateur Olson.

Le sénateur Olson: Monsieur le président, j’aimerais savoir si le témoin a effectué une étude—je présume que le mot «étude» n’est pas le mot juste, et le mot «analyse» ne convient certainement pas—afin de savoir si l’OPEP et en particulier certains pays comme l’Arabie saoudite et d’autres auraient intérêt à empêcher une hausse des prix mondiaux du pétrole pendant de nombreuses années, peut-être 40 ou 50 ans, en tout cas suffisamment longtemps pour que l’exploitation des pétroles plus coûteux devienne rentable.

M. Reinsch: Dans l’ouvrage intitulé «*Stability With Uncertainty*» (La stabilité dans l’incertitude), dont j’ai parlé plus tôt, nous avons examiné un certain nombre de scénarios basés sur les diverses stratégies de l’OPEP. Un des scénarios prévoyait évidemment une baisse des prix résultant de la disparition de l’organisation; de nombreux autres scénarios illustraient ce que pourrait faire l’OPEP.

Nous avons constaté que le scénario de référence que nous avons utilisé, d’après lequel le prix du pétrole brut demeurerait relativement stable au début des années 90, et allait en augmentant graduellement au cours de la seconde moitié de la décennie, sans pour autant atteindre 30 \$ le baril d’ici la fin du siècle, était non seulement notre scénario de référence mais aussi le scénario le plus optimiste, non seulement pour les pays producteurs non membres de l’OPEP, mais aussi pour les membres de l’organisation. Dans tous les autres scénarios que nous avons analysés, les éléments fondamentaux du marché, l’offre et la demande, amènent un revirement du marché au détriment de l’OPEP; qu’il y ait accroissement rapide de la production, diminution de la production en vue d’obtenir une hausse rapide des prix, les répercussions au niveau des revenus, l’élément sur lequel nous nous sommes concentrés et qui a constitué notre critère d’évaluation du bien-fondé d’une stratégie, étaient toujours négatives par rapport au cas de référence. Évidemment, même dans le cas d’une hausse rapide de la production, soit le scénario d’un marché entièrement libre que beaucoup de gens anticipaient il y a un an et demi, le seul pays membre de l’OPEP à bénéficier d’une telle situation serait l’Arabie saoudite puisqu’elle est le seul pays en mesure d’accroître sa production suffisamment pour compenser les baisses de prix.

Le sénateur Olson: Plusieurs de vos scénarios, en particulier les scénarios comportant des prix élevés, mais aussi ceux comportant des prix moyens, indiquent une hausse importante du

[Text]

which is high-priced oil, but even with what you have just said you believe those are the most likely scenarios that will come to be or come to pass, whichever word you like best.

Mr. Reinsch: I will give you a twofold answer. I think the analysis that we undertook, from the responsive project development, is a fairly conservative analysis; that is, we did not allow a project to be initiated until the market price had exceeded the supply price. Having said that, the answer to your question really rests on your belief in the price projections. There are those I have spoken to who say that the low price scenario in their mind, in the mind of their corporations, is the most likely. I have spoken to others who are comfortable with the reference case. I don't think anyone believes the high price case, and with good reason. The high price case is a technical representation. It is virtually impossible to put together a consistent scenario over time that would yield that kind of a price track, given what we know today about the fundamentals of the oil market.

Senator Olson: A final question, Mr. Chairman. I suppose your reference case, was done earlier than the changes that have taken place in Eastern Europe and Western Asia where there may be some significant world supply coming into the competitive situation, and that sort of thing.

Mr. Reinsch: In our reference case underlying those prices, the Soviet bloc is represented as net exports, although we do have within the detailed analysis individual numbers for the different countries, but in terms of the impact on the world market they come in as net exports placed on the market. In our reference case we had those declining essentially to zero by the year 2000, based on our expectations for their ability to produce.

We also ran a scenario in which Soviet net exports were maintained at 3 million barrels per day, and it has a significant impact on price, a depressing impact on price. I think to go beyond there one has to make an assessment of, first, the ability of the Soviet resource base to continue to produce at current volumes or potentially at expanded volumes, and, second, the success of the Soviet Union in substituting natural gas for crude oil in their industrial base and hence releasing those volumes for export.

A potential development that we are keeping an eye on is the movement of Soviet gas into Western Europe. The export gains from that may be sufficient to offset their concern for hard currency needs, but certainly it is hard currency requirements that would drive crude oil development. It is very much a wild card. Information on the Soviet Union is very difficult to obtain.

Senator Olson: I realize that. I was just wondering if there were any numbers that had influenced your case and therefore your conclusions.

[Traduction]

prix du pétrole des régions pionnières, du bitume et d'autres, qui constituent tous des pétroles à prix élevé, mais même compte tenu de ce que vous venez de dire, vous croyez que ces scénarios sont les plus susceptibles de se produire.

M. Reinsch: Ma réponse comportera deux volets. Je pense que l'analyse que nous avons entreprise du point de vue du développement de projet retenu constitue une analyse plutôt modérée, autrement dit nous ne permettons pas à un projet de démarrer tant que le prix du marché n'a pas dépassé le prix de l'offre. Cela dit, la réponse à votre question dépend de vos attentes concernant les projections de prix. Pour certaines personnes à qui j'ai parlé, le scénario des prix faibles constitue, pour elles et pour leurs sociétés, l'hypothèse la plus probable. D'autres m'ont dit qu'ils croyaient plutôt dans la réalisation du scénario de référence. Je ne pense pas que personne croit dans la possibilité de prix élevés, et cela pour de bonnes raisons. Le scénario de prix élevé n'est qu'un modèle. Il est à peu près impossible d'imaginer un scénario qui produise à plus ou moins long terme ce genre de prix, compte tenu de ce que nous savons maintenant des facteurs fondamentaux du marché du pétrole.

Le sénateur Olson: Une dernière question, monsieur le président. Je suppose que votre scénario de référence a été établi avant les changements qui se produisent en Europe de l'Est et en Asie occidentale, où une offre mondiale importante pourrait intervenir dans la concurrence, etc.

M. Reinsch: Dans notre scénario de référence qui est à la base de ces prix, le bloc soviétique est représenté comme un exportateur net, bien que notre analyse détaillée comporte des chiffres pour chacun des pays du bloc; toutefois, pour ce qui est des répercussions sur le marché mondial, les pays du bloc soviétique sont considérés comme des exportateurs nets sur le marché. Dans notre scénario de référence, les exportations de ces pays seront réduites à néant en l'an 2000, d'après nos prévisions fondées sur leur capacité de production.

Nous avons également établi un scénario selon lequel les exportations nettes soviétiques se maintiendraient à 3 millions de barils par jour, et à ce niveau les exportations auraient des répercussions importantes sur les prix, en fait un effet à la baisse. Si on veut aller au-delà, il faut évaluer tout d'abord la capacité de la base de ressources soviétiques de continuer à produire les quantités actuelles ou même des quantités accrues, et deuxièmement la mesure dans laquelle l'Union soviétique réussirait à substituer le gaz naturel au pétrole brut dans sa base industrielle et, partant, à libérer ce pétrole à des fins d'exportation.

L'exportation du gaz soviétique vers l'Europe de l'Ouest est également une possibilité que nous ne perdons pas de vue. Les recettes d'exportation ainsi obtenues permettraient à l'Union soviétique de compenser ses besoins de devises fortes et ce serait certainement pour cette raison que l'Union soviétique procéderait à la mise en valeur de son pétrole brut. Mais il s'agit là d'une grande inconnue. Il est difficile d'obtenir de l'information de l'Union soviétique.

Le sénateur Olson: J'en suis conscient. Je me demandais si certaines données avaient influencé votre modèle, et par conséquent vos conclusions.

[Text]

Mr. Reinsch: May I make a suggestion away from the topic?

The Chairman: Sure.

Mr. Reinsch: There is an economist currently visiting the University of Calgary named Peter Odell. He is here for the term and he is probably the most knowledgeable individual you will find in Canada today on Western European and Soviet oil and gas market developments. He has made a very distinguished career of looking at these issues within the context of world oil market developments. It may be useful, if there are sufficient questions in that direction, to have him come and speak to the committee.

Senator Olson: Thank you very much.

The Chairman: Just to follow up, do you feel comfortable with your assumptions on the rate at which developing countries like China, Poland, and Czechoslovakia develop? I mean to say there are some remarkable political events taking place in European East Bloc countries, as well as Asia, that could see those countries developing at a fairly rapid rate. It is just pure speculation but I am wondering if you factored that into your model or whether you think it would make any significant difference to any of your predictions.

Mr. Reinsch: We have within our framework developing country economic growth, both for the non-OPEC developing countries and for the OPEC developing countries, that is certainly higher than for the industrialized world, in the order of 3.3 percent to 3.5 percent per year versus something more like 2 percent to 2.5 percent, depending on the region, for the industrialized countries. Whether their economic growth is greater or lesser is probably less of an issue because the real question is how successful they are going to be in fuelling that economic growth with energy sources either indigenously developed or other than crude oil.

Where I would perhaps be somewhat uncomfortable with our results is the ability of non-OPEC developing countries to develop their indigenous resources. If anything I would think we may have erred somewhat on the optimistic side because I think the capital constraints on those countries are likely to be greater than perhaps we thought two years ago, and as well I don't see a rapid lowering of the barriers to entry for multinational corporation capital into those countries. As Nestor Ramirez from Venezuela pointed out, there is a lot of pride in the developing countries to develop their own resources, to have their own industry, to stand on their own and to get access to the capital that is required to bring those reserves into production. So I think the error may be on the supply side more than on underestimating demand growth for crude oil.

[Traduction]

M. Reinsch: Puis-je faire une suggestion, indépendamment du sujet?

Le président: Certainement.

M. Reinsch: Il y a actuellement un économiste, M. Peter Odell, qui effectue un stage à l'Université de Calgary, pour la durée de la session. Il s'agit probablement de la personne la plus compétente qu'on puisse trouver actuellement au Canada sur les questions touchant l'Europe de l'Ouest et l'évolution du marché soviétique du pétrole et du gaz. Il s'est fait une renommée en étudiant ces questions dans le contexte de l'évolution du marché mondial du pétrole. Si l'intérêt pour la question le justifie, il serait peut-être utile pour le Comité de convoquer cette personne.

Le sénateur Olson: Je vous remercie beaucoup.

Le président: Pour faire suite à ce que nous disions, vous fiez-vous toujours à vos hypothèses concernant l'évolution dans des pays comme la Chine, la Pologne et la Tchécoslovaquie? Les événements politiques importants qui se produisent actuellement dans les pays du bloc d'Europe de l'Est et en Asie pourraient amener ces pays à évoluer rapidement. Il s'agit de pures spéculations, mais je me demandais si vous avez tenu compte de ces éléments dans l'établissement de votre modèle, ou si vous croyez qu'ils pourraient modifier sensiblement vos prédictions.

M. Reinsch: Les pays en voie de développement que nous avons retenus dans notre cadre de travail, à la fois ceux qui ne sont pas membres de l'OPEP et ceux qui font partie de l'organisation, ont une croissance économique certainement supérieure à celle des pays industrialisés, soit de l'ordre de 3,3 p. 100 à 3,5 p. 100, alors qu'elle est de 2 p. 100 à 2,5 p. 100, selon les régions, dans les pays industrialisés. Pour répondre à votre question, je pense qu'il est probablement moins important de savoir si ces pays connaissent une croissance économique plus forte ou moins forte. La véritable question est de savoir dans quelle mesure ils réussiront à soutenir leur croissance économique à même leurs propres sources d'énergie, ou s'ils devront utiliser des sources d'énergie autres que le pétrole brut.

J'aurais probablement des doutes au sujet de nos résultats en ce qui concerne la capacité des pays de l'OPEP en voie de développement à mettre en valeur leurs propres ressources. Nous aurions plutôt péché par excès d'optimisme car je crois que les contraintes de capital dans ces pays seront probablement plus importantes que ce que nous n'avons prévu il y a deux ans; en outre, je n'anticipe pas de réduction rapide des barrières à l'entrée des capitaux des sociétés multinationales dans ces pays. Comme le faisait remarquer M. Nestor Ramirez, du Vénézuéla, les pays en voie de développement se font un point d'honneur de développer leurs propres ressources, d'avoir leurs propres industries, d'être autonomes et d'avoir accès aux capitaux nécessaires à la mise en production de leurs réserves énergétiques. Si nous nous sommes trompés, ce sera en ce qui concerne l'offre plutôt qu'en ce qui a trait à notre capacité de comprendre la croissance de la demande de pétrole brut.

[Text]

The Chairman: A last question: Is it fair to say that the Canada-United States Trade Agreement has no relevance to your forecast?

Mr. Reinsch: I think that is fair to say. The analysis was done at a time and based on conditions in which, speaking of the Canadian crude oil supply/demand balance, we for all intents and purposes assumed tariff barriers, and from an energy standpoint, from a quantifiable energy standpoint, that was the FTA impact.

The Chairman: And no artificial or government-inspired restrictions on the export of Canadian energy goods.

Mr. Reinsch: That's right.

The Chairman: We will talk about this in the committee. I raise it because I think now that we have the agreement and we have a different discipline than we had before, we have to seriously consider whether or not we want to allow unfettered access to the U.S. because of the possible problems we may run into with the proportional access provisions of the agreement in the event that we are surprised with a short supply situation.

Did you have a question, Senator Hastings?

Senator Hastings: No, thank you, Mr. Chairman.

The Chairman: Mr Clay would like to ask a few questions and I will ask him to put them now.

Mr. Clay: Thank you, Chairman. I will just pose two questions to you for now, Tony. First of all, could you briefly compare the results of your supply/demand analysis with the most recent work of the National Energy Board, and could you also briefly compare the Alberta component of your analysis with the most recent projections of the Energy Resources Conservation Board?

Mr. Reinsch: Not very well off the top of my head.

Mr. Clay: Basically are you more or less optimistic than what these other agencies are projecting?

Mr. Reinsch: Let me dodge this one somehow. Certainly the trends are the same. The trends regarding conventional are the same. That is certain. The timing of development of the non-conventional sources—frontier, oil sands, bitumen—are not identical, but again the trends are the same. It is a matter of differences in years in terms of when the production comes onstream. The NEB tends to be more conservative in general than our results. As far as the ERCB in Alberta is concerned, again on the conventional side, I haven't seen a lot of argument between their figures and ours.

Mr. Clay: My other question concerns something you and I both heard at the World Energy Congress. Until recently it has been remarked how much world energy demand and Canadian energy demand have become decoupled from eco-

[Traduction]

Le président: Une dernière question. Peut-on dire à juste titre que l'Accord de libre-échange entre le Canada et les États-Unis n'influe pas sur vos prévisions?

M. Reinsch: Je pense qu'on peut l'affirmer. L'analyse a été faite à un moment et dans des conditions où, en ce qui concerne l'équilibre offre/demande du pétrole brut canadien, nous avons à toutes fins pratiques tenu pour acquis qu'il y aurait des barrières tarifaires, et du point de vue énergétique et de l'énergie quantifiable, nous avons tenu compte des répercussions de l'Accord de libre-échange.

Le président: Sans aucune restriction artificielle ou d'inspiration gouvernementale concernant l'exportation d'énergie canadienne.

M. Reinsch: C'est exact.

Le président: Nous en discuterons en comité. J'ai soulevé la question parce que je pense que maintenant que l'Accord de libre-échange est en vigueur et que nous avons de nouvelles règles, il nous faut maintenant décider si nous allons permettre un accès illimité aux Américains à cause des problèmes possibles que pourraient nous poser les dispositions de l'Accord concernant l'accès proportionnel, advenant une insuffisance imprévue de l'offre.

Aviez-vous une question, sénateur Hastings?

Le sénateur Hastings: Non merci, monsieur le président.

Le président: Monsieur Clay aimerait aussi poser quelques questions; je lui demanderai de le faire tout de suite.

M. Clay: Merci, monsieur le président. Je ne vous poserais que deux questions pour l'instant, Tony. Tout d'abord, pourriez-vous comparer brièvement les résultats de votre analyse de l'offre et de la demande aux plus récents travaux de l'Office national de l'énergie. Pourriez-vous également comparer brièvement la partie de votre analyse concernant l'Alberta aux dernières projections de la Commission de conservation des ressources énergétiques?

M. Reinsch: À pied levé, ce ne sera pas facile.

M. Clay: Essentiellement, êtes-vous plus optimiste ou moins optimiste que ces organismes?

M. Reinsch: Voyons voir. Les tendances sont certainement les mêmes. Les tendances concernant les ressources classiques sont les mêmes. Cela ne fait aucun doute. Le moment où doit intervenir la valorisation des sources d'énergie non classiques n'est pas le même selon qu'il s'agit du pétrole des régions pionnières, des sables bitumineux, ou du bitume, mais les tendances demeurent les mêmes. La production des diverses sources d'énergie ne se met pas en marche en même temps; il peut y avoir des écarts de plusieurs années. L'Office national de l'énergie a tendance à établir des prévisions plus conservatrices que les nôtres. En ce qui concerne la Commission de conservation des ressources énergétiques de l'Alberta, du point de vue de l'énergie classique, je ne vois pas beaucoup d'écart entre les données établies par la Commission et les nôtres.

M. Clay: Mon autre question concerne un sujet dont nous avons tous les deux entendu parler au Congrès mondial de l'énergie. Jusqu'à récemment on a remarqué à quel point la demande mondiale d'énergie et la demande canadienne d'éner-

[Text]

conomic growth, and it was quite surprising to hear at the Montreal conference a number of people suggesting that very recent energy demand figures indicate that that assessment of decoupling has been overstated and that in fact we are now seeing an emerging trend for energy demand to once again rise in closer concert with economic growth. Would you care to provide your thoughts on that suggestion?

Mr. Reinsch: Well, from the forecaster's standpoint I think the rule of thumb for the last four or five years has been 3 percent economic growth, 2 percent energy demand growth, 1 percent crude oil growth. Those are the kind of proportions that people have been feeling comfortable with. I think what you are seeing now is the delayed response of crude oil demand to what has been now three years of, in real price terms, low crude oil prices. The prices in real terms in 1985 for crude oil for, say, West Texas intermediate, were essentially what they were in 1974. Keeping that in mind, while it has taken a year or two to catch up, for demand to fully respond, I think what you are seeing is a movement perhaps not so much back to crude oil development but certainly a lessening of the pressures away from crude oil demand, crude oil consumption, and that is certainly showing up as a revival in demand growth. Whether it is a fundamental recoupling remains to be seen.

I think people are becoming aware that the fundamentals on the demand side are much more complicated than simply demand growth with GNP, that in order to really get a picture of what is going on on the demand side you have to get down to process analysis, to technology base analysis, and I think what we are finding is that the switchable market is switching back to crude oil. The penny switchers are switching back because crude oil refined petroleum products are relatively less expensive now. In countries such as Japan, and in Western European development, particularly in the Third World, pure economics dictate consumption of crude oil for refined petroleum products at this point in time, and if prices turned back up I think you would see an equally as rapid decrease in crude oil consumption.

Mr. Clay: I suppose one could suggest that even if this recoupling does become partially established, environmental policy making influencing energy policy making may derail once again.

Mr. Reinsch: That's right.

Mr. Clay: Thank you.

The Chairman: Thank you very much, Mr. Reinsch, for your invaluable presentation to the committee. I know that you have done a tremendous amount of work. You have written a book, co-authored a book, and prepared an excellent report for consumption in addition to ours. We are very grateful to have it to assist us with our work on Petro-Canada as well as on our study of energy options.

Mr. Reinsch, on behalf of the committee, thank you very much for coming before us. I would like to thank all senators

[Traduction]

gie se sont découplées de la croissance économique. En outre, à la Conférence de Montréal nous avons été étonnés d'entendre un certain nombre de personnes affirmer que les plus récents chiffres concernant la demande énergétique donnent à penser que le découplage n'est pas aussi poussé qu'on le pensait et qu'il y a actuellement une tendance grandissante vers le rapprochement de la demande énergétique et de la croissance économique. Qu'en pensez-vous?

M. Reinsch: En ce qui concerne les prévisions, établies de façon empirique, je pense qu'elles étaient au cours des trois dernières années de 3 p. 100 pour la croissance économique, 2 p. 100 pour la croissance de la demande énergétique, et 1 p. 100 pour la croissance du pétrole brut. Des prévisions de cet ordre étaient jugées acceptables. Selon moi, nous assistons maintenant à la réaction tardive de la demande de pétrole brut à trois années de faibles prix de cette ressource en termes réels. En 1985, les prix du pétrole brut en termes réels étaient, disons dans le cas du pétrole intermédiaire de l'ouest du Texas, essentiellement les mêmes qu'en 1974. Compte tenu de ce facteur, bien qu'il ait fallu attendre un an ou deux pour effectuer le rattrapage, je pense que nous assistons actuellement à un retour non pas tellement à la valorisation du pétrole brut, mais certainement à une diminution des pressions visant à réduire la demande de pétrole brut, la consommation de pétrole brut; cela se manifeste certainement par une remontée de la croissance de la demande. Il reste à voir s'il s'agit d'un recouplage fondamental.

Je pense qu'on est en train de se rendre compte que les facteurs fondamentaux qui régissent la demande sont beaucoup plus complexes que la simple relation existant entre la croissance de la demande et le PNB; que pour vraiment bien comprendre l'évolution de la demande, il faut faire une analyse, une analyse de la base technologique. Je crois également que nous constatons que le marché permutable revient au pétrole brut. Pour des raisons d'économie, on revient maintenant au pétrole raffiné brut qui est relativement moins coûteux. Dans des pays comme le Japon, et en Europe de l'Ouest, mais surtout dans le tiers monde, les règles économiques pures exigent actuellement l'utilisation de pétrole brut pour la production de produits pétroliers raffinés, et si les prix effectuaient un revirement à la hausse, on assisterait à une diminution aussi rapide de la consommation du brut.

M. Clay: Je suppose que même si le recouplage se réalisait en partie, le processus d'établissement des politiques environnementales qui influe sur le processus énergétique dériverait encore une fois.

M. Reinsch: En effet.

M. Clay: Merci.

Le président: Merci beaucoup, monsieur Reinsch, pour votre inestimable exposé. Je sais que vous avez accompli un travail considérable. Vous avez rédigé un livre, cosigné un ouvrage et préparé un excellent rapport, dont on prendra connaissance en plus du nôtre. Nous vous savons gré de nous l'avoir transmis; il nous sera utile dans nos travaux sur Petro-Canada et dans notre étude des options énergétiques.

Monsieur Reinsch, au nom du Comité je vous remercie beaucoup d'avoir comparu. Je tiens également à remercier tous

[Text]

as well for their hard work in a long day. Unless there is further business before the committee at this time, I will now adjourn the meeting.

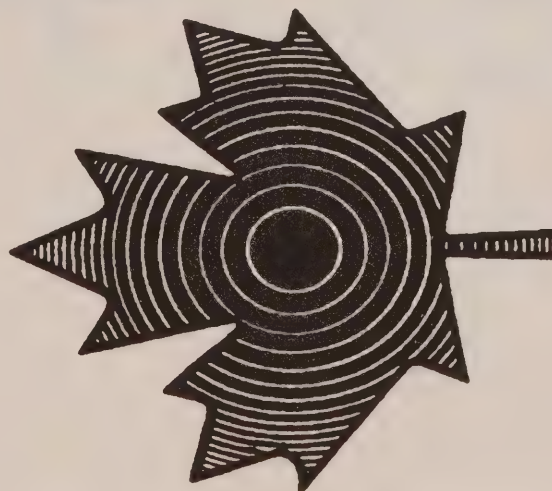
The meeting adjourned.

[Traduction]

les sénateurs du dur labeur qu'ils ont accompli aujourd'hui. S'il n'y a rien d'autre, je lève la séance dès maintenant.

La séance est levée.

CANADIAN CRUDE OIL SUPPLY/DEMAND BALANCES



**Presentation by Anthony E. Reinsch
Vice President, CERI**

**To the Senate Energy Committee
Calgary, Alberta
November 16, 1989**

AGENDA

1. World Oil Market

- investment trends**
- production costs**
- reserves**
- price outlook**

2. Canadian Oil Market

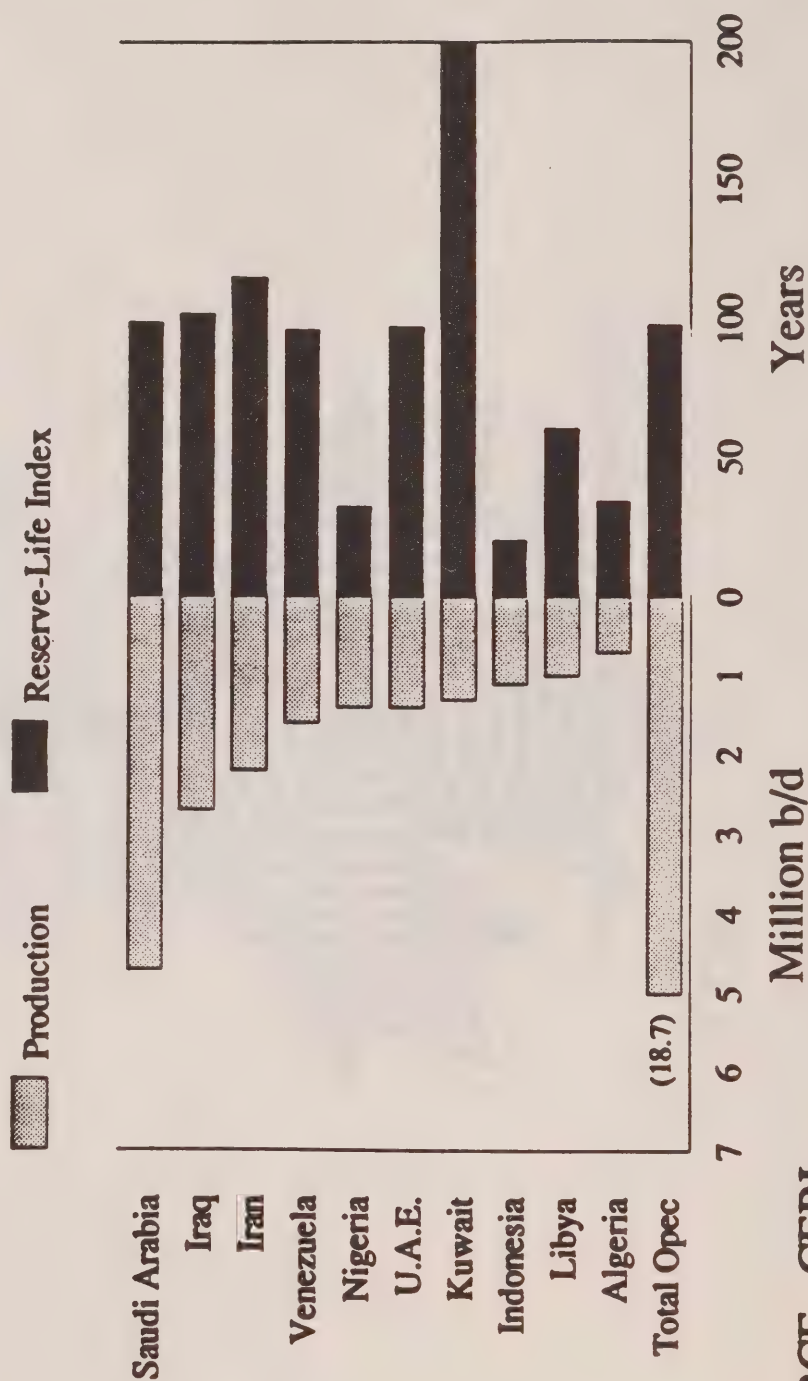
- reserves**
- supply/demand trends**
- development outlook**
- supply/demand balances**

3. Conclusions



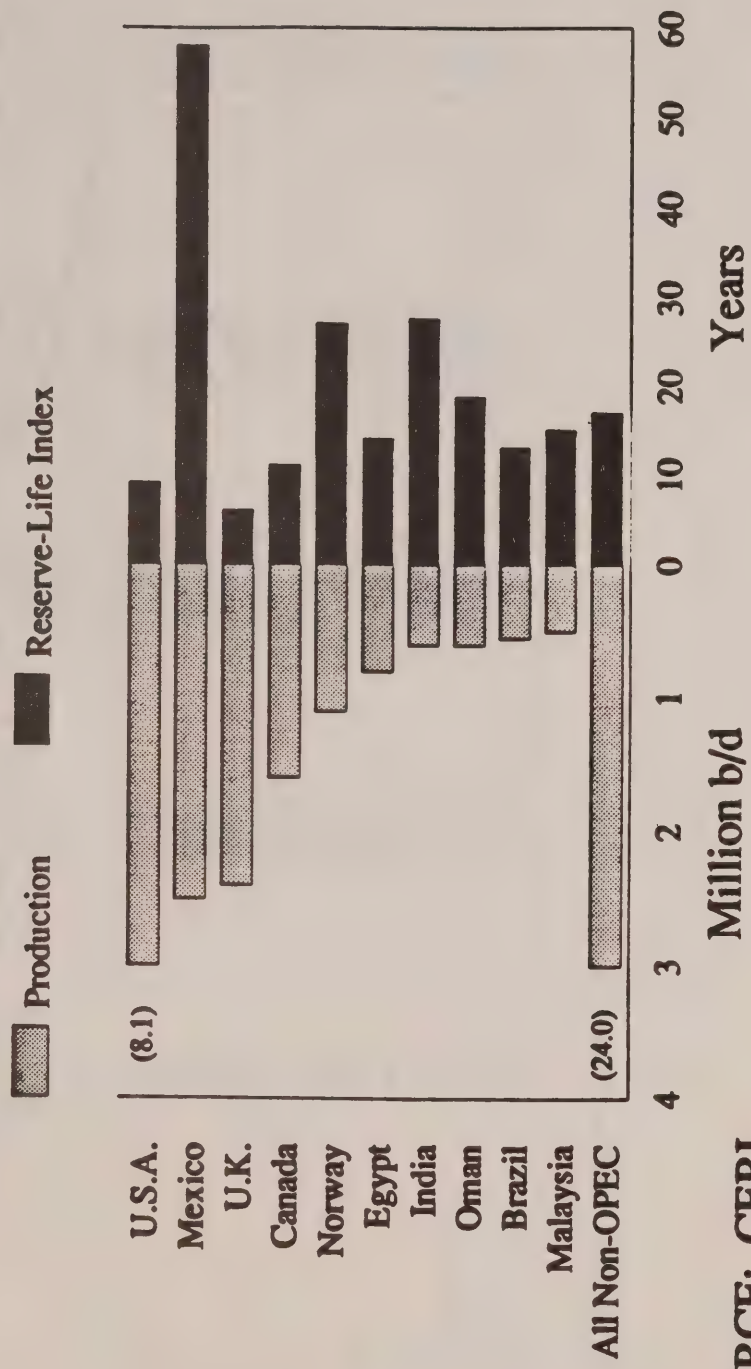
1. WORLD OIL MARKET

Current Production and Reserves- Life Indices: OPEC



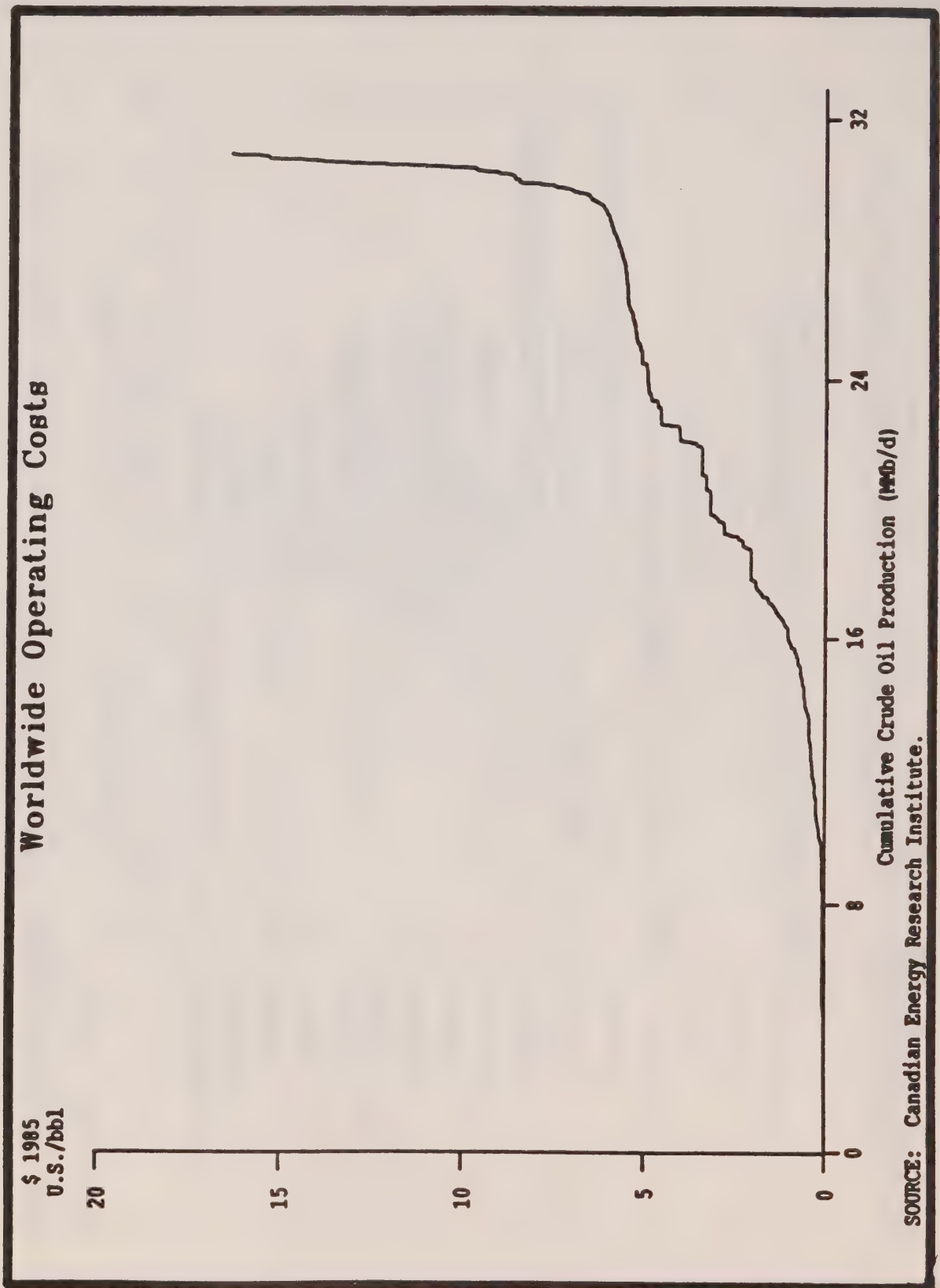
SOURCE: CERL.

Current Production and Reserves- Life Indices: Non-OPEC



SOURCE: CERI.

Note: Excludes CPEs.



CRUDE OIL REPLACEMENT COSTS IN THE NON-OPEC COUNTRIES

	Percentage of Production Onshore	Projected Finding Rates as of 1987 (b/ft)	Weighted Average Flow Per Well (b/d)	Weighted Average Producing Well Depth (feet)	Replacement Costs as of 1987 (\$1985 U.S.)
Angola	31	329	1,010	5,237	9.98
Argentina	100	29	77	8,039	11.60
Australia	12	97	4,646	7,330	21.46
Brazil	28	128	2,435	3,869	12.98
Canada	100	14	96	5,189	11.80
Colombia	100	103	968	8,347	4.83
Egypt	25	405	3,148	6,156	9.09
India	100	126	338	4,810	9.20
Malaysia	41	280	1,132	5,424	8.31
Mexico	34	1,184	11,600	12,051	4.66
North Sea	0	365	7,217	8,503	11.67
Other Middle East	95	370	1,459	5,799	2.50
United States	82	10	131	10,390	13.50
Western Europe	53	32	4,413	5,654	9.92

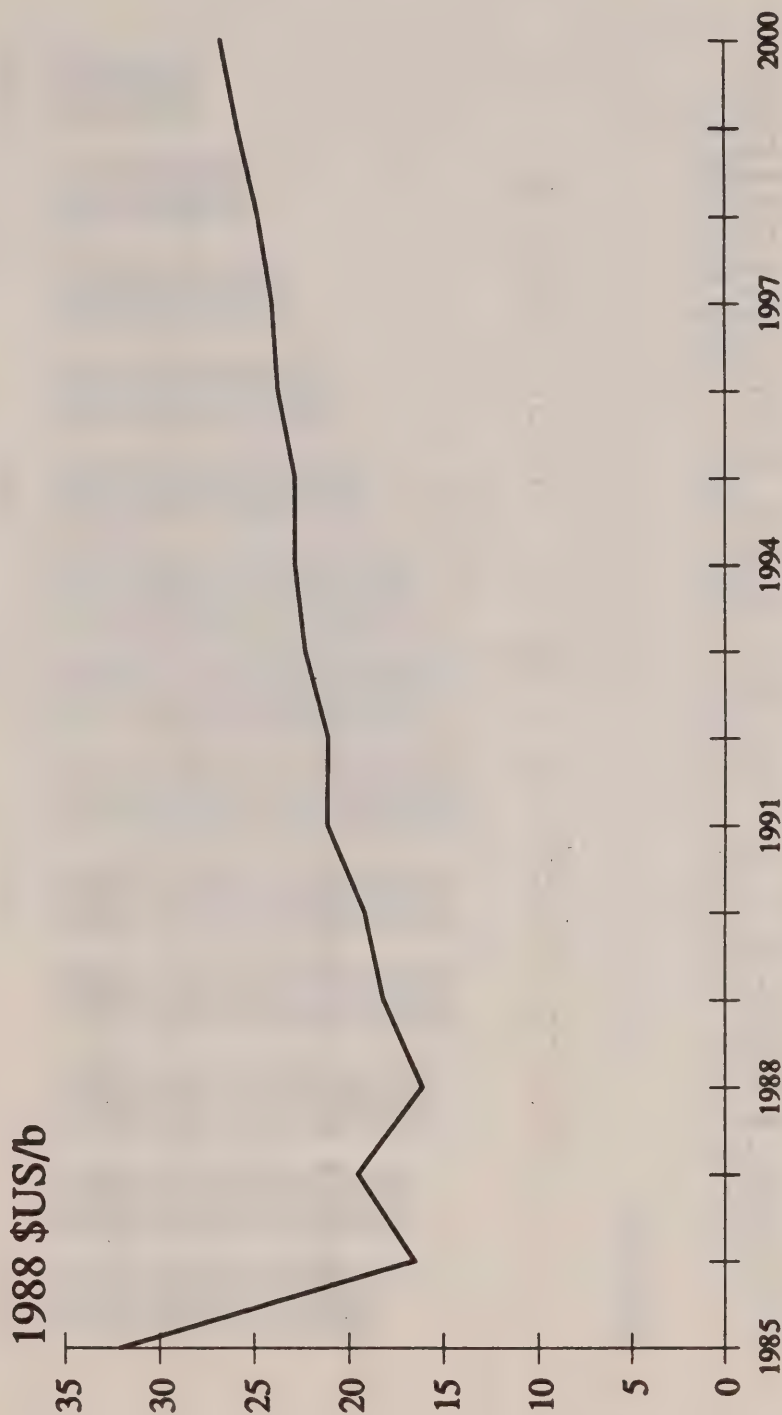
SOURCE: Canadian Energy Research Institute.

SLIDE #4

(I) REFERENCE CASE SCENARIO

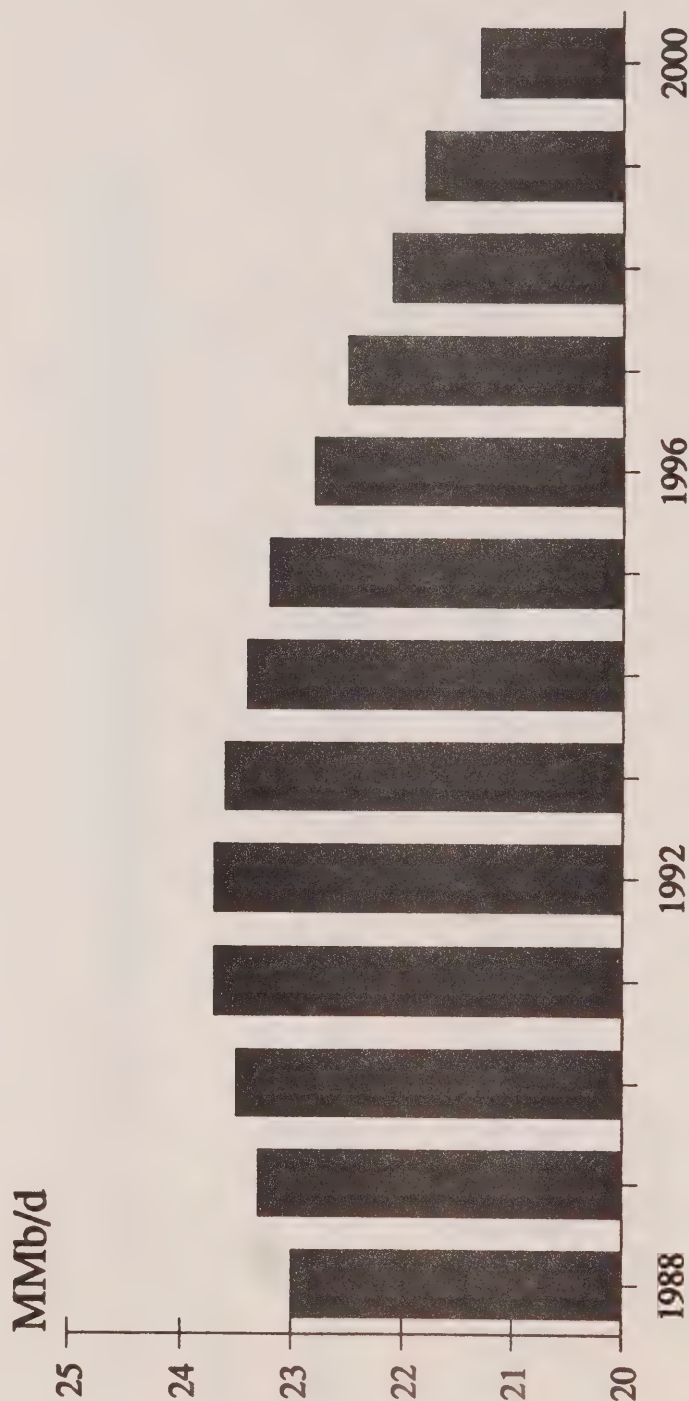
- **"Business as usual" scenario**
- **OPEC successful in setting and defending production quotas**

Reference Case Scenario Crude Oil Price Projection



SOURCE: CERL.

Reference Case Scenario Non-OPEC Crude Oil Production



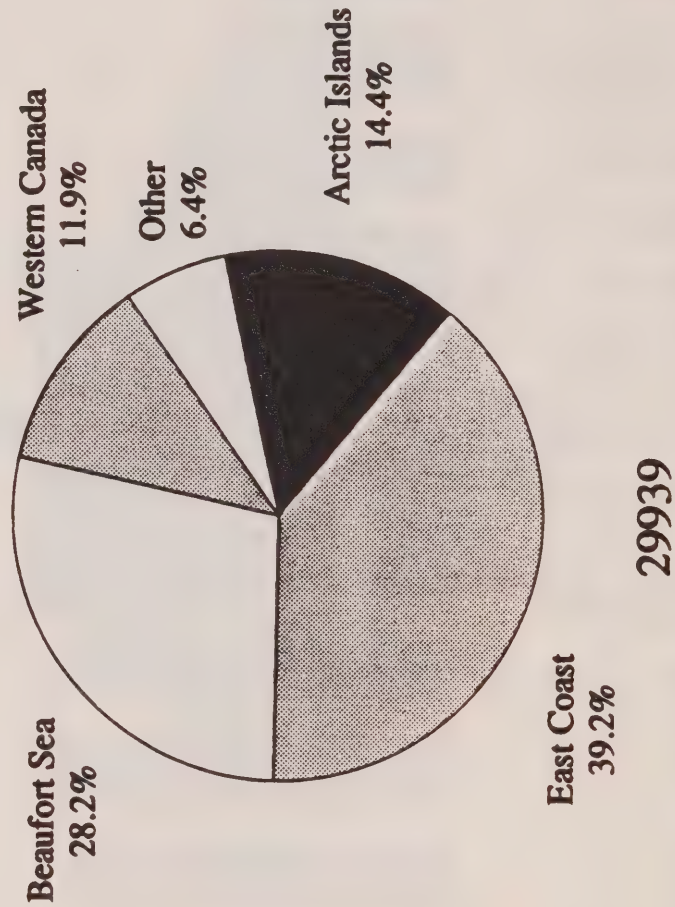
SOURCE: CERI.

Note: Excludes CPEs and NGL production.



2. CANADIAN CRUDE OIL MARKET

Remaining Ultimate Potential of Conventional Crude Oil (million barrels)



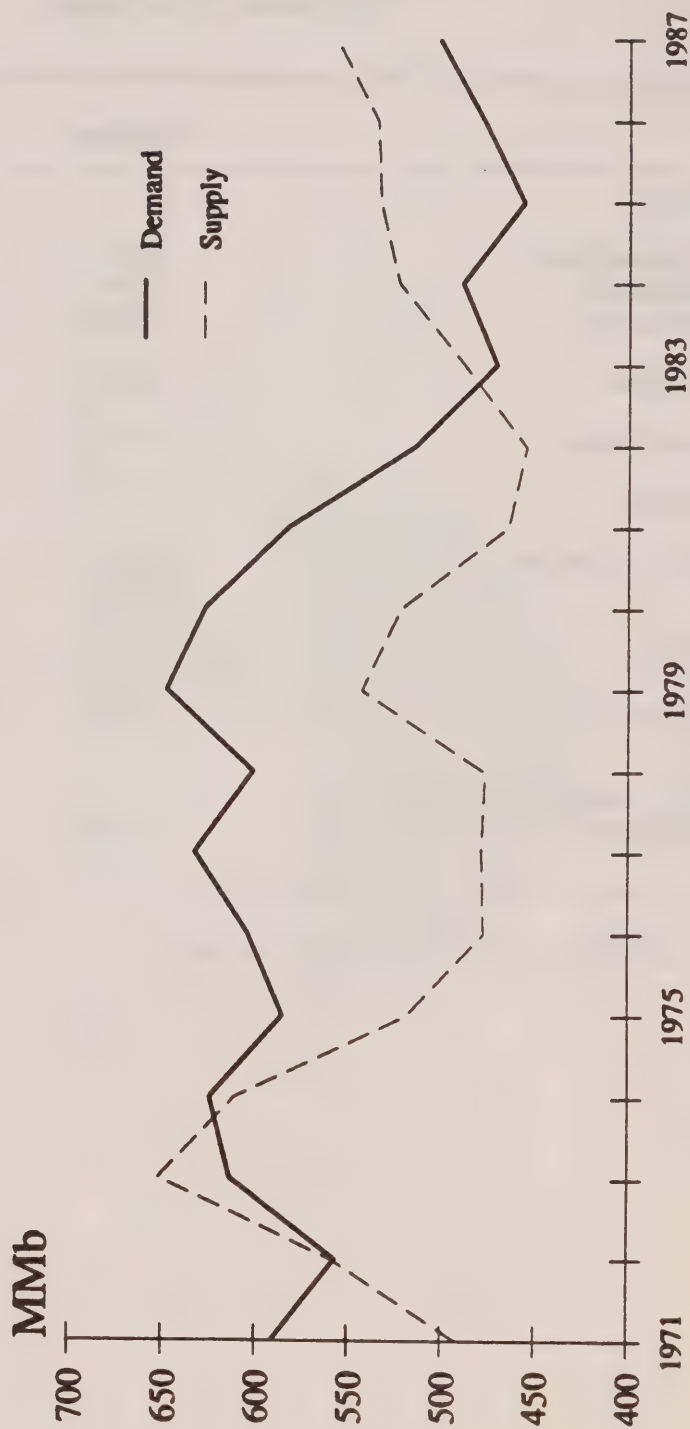
SOURCE: Geological Survey of Canada.

**ESTABLISHED CRUDE OIL RESERVES
IN WESTERN CANADA, 1987
(millions of barrels)**

	Volume	Percent of Total
Alberta		
Conventional	3,953	48.6
Oil Sands	948	10.6
Bitumen	<u>1,648</u>	<u>20.3</u>
Sub-Total	6,549	80.5
Saskatchewan	665	8.2
Manitoba	66	0.8
British Columbia	107	1.3
	<hr/>	<hr/>
TOTAL	7,387	90.8
Pentanes Plus	<u>749</u>	<u>9.2</u>
TOTAL ESTABLISHED RESERVES	<u>8,136</u>	100.0

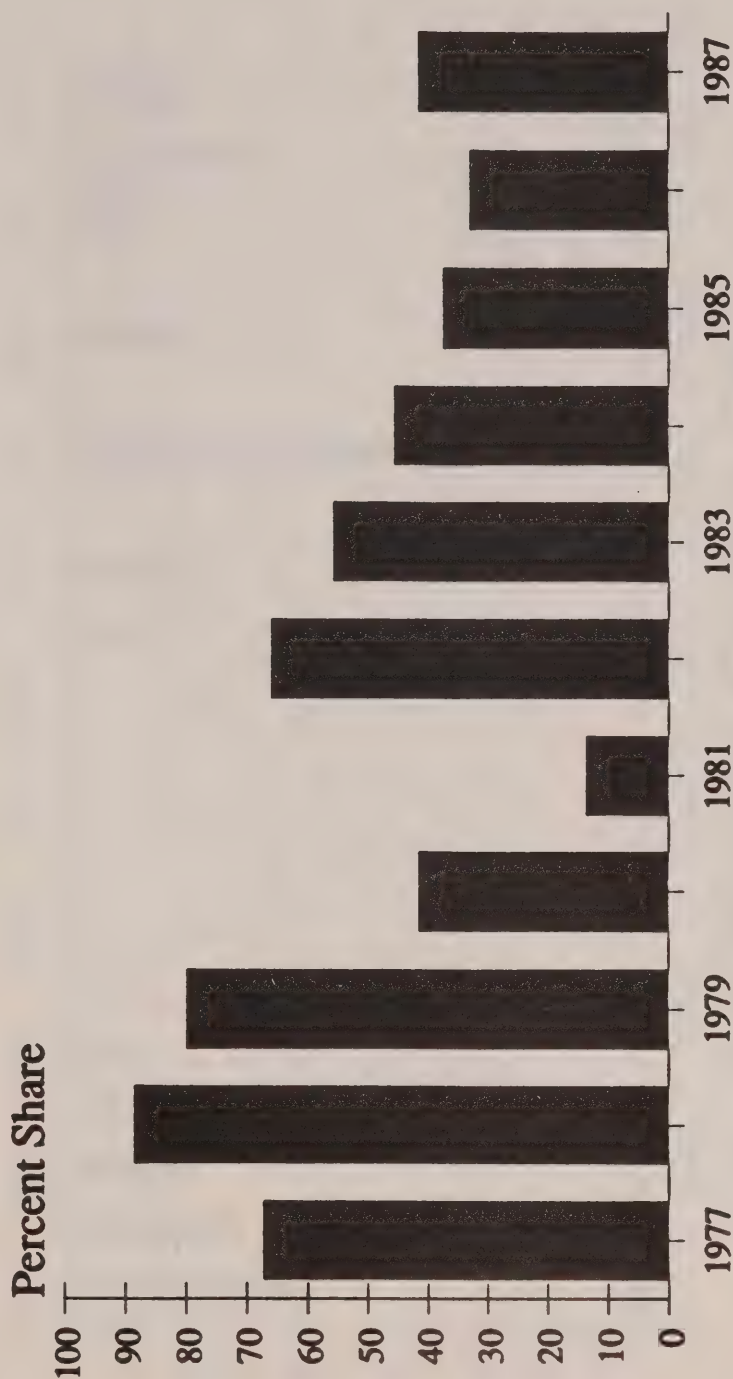
SOURCE: CPA Statistical Handbook.

Canadian Crude Oil Supply-Demand Trends 1971 - 1987



SOURCE: CPA.

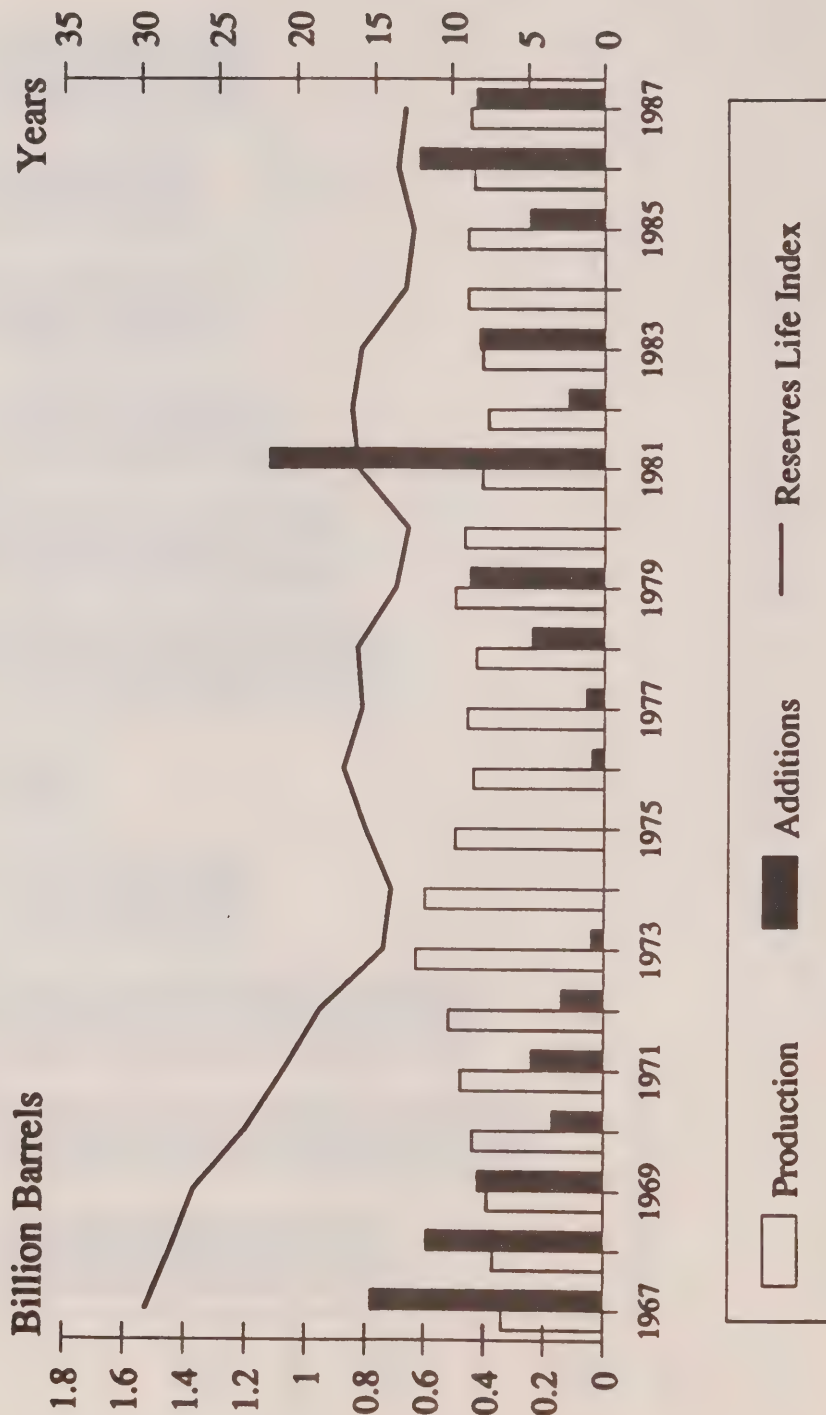
Large Pool Discoveries - Alberta 1977 - 1987



SOURCE: CERL, ERCB.

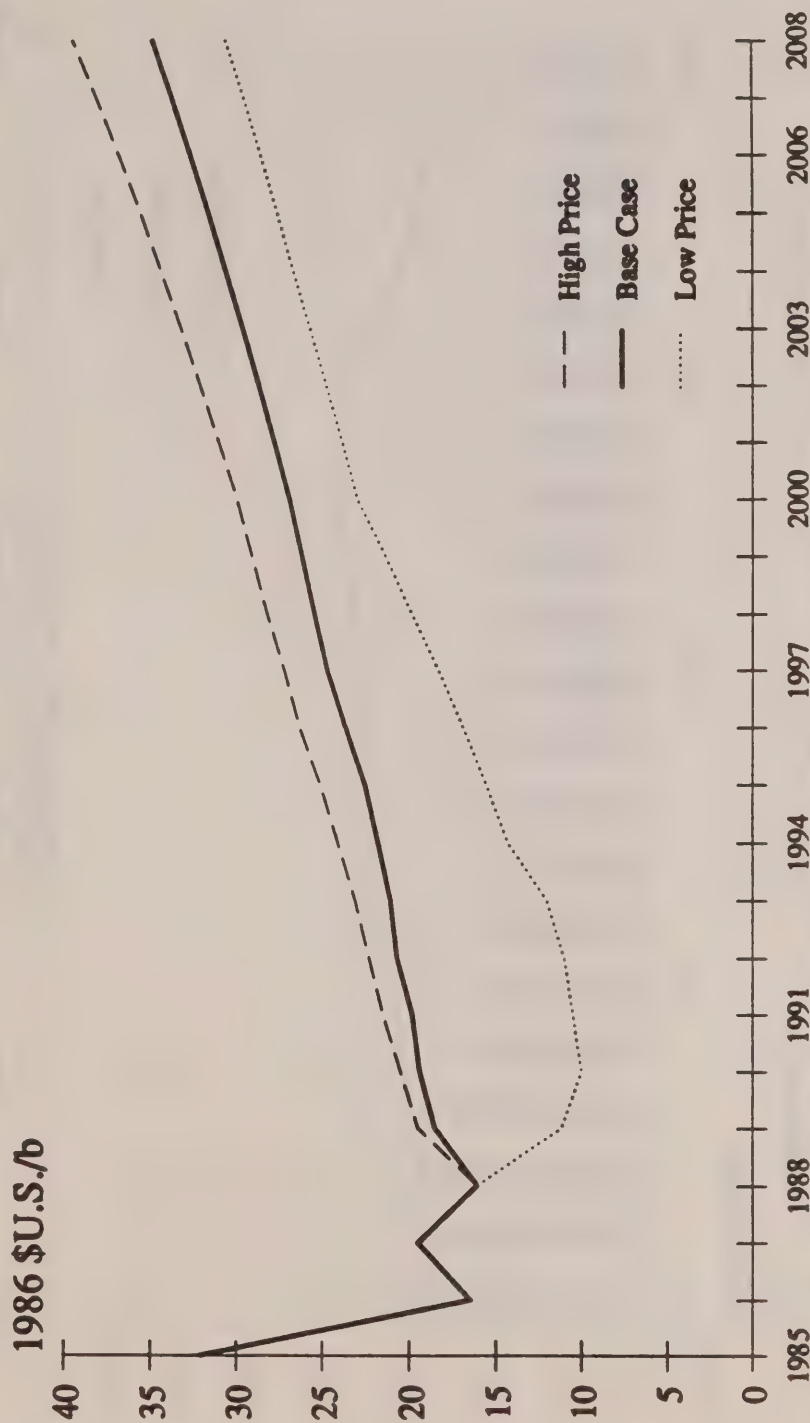
Note: Pools larger than 1.89 MMb.

Historical Reserves Replacement Canadian Crude Oil



Source: CPA, CERL.

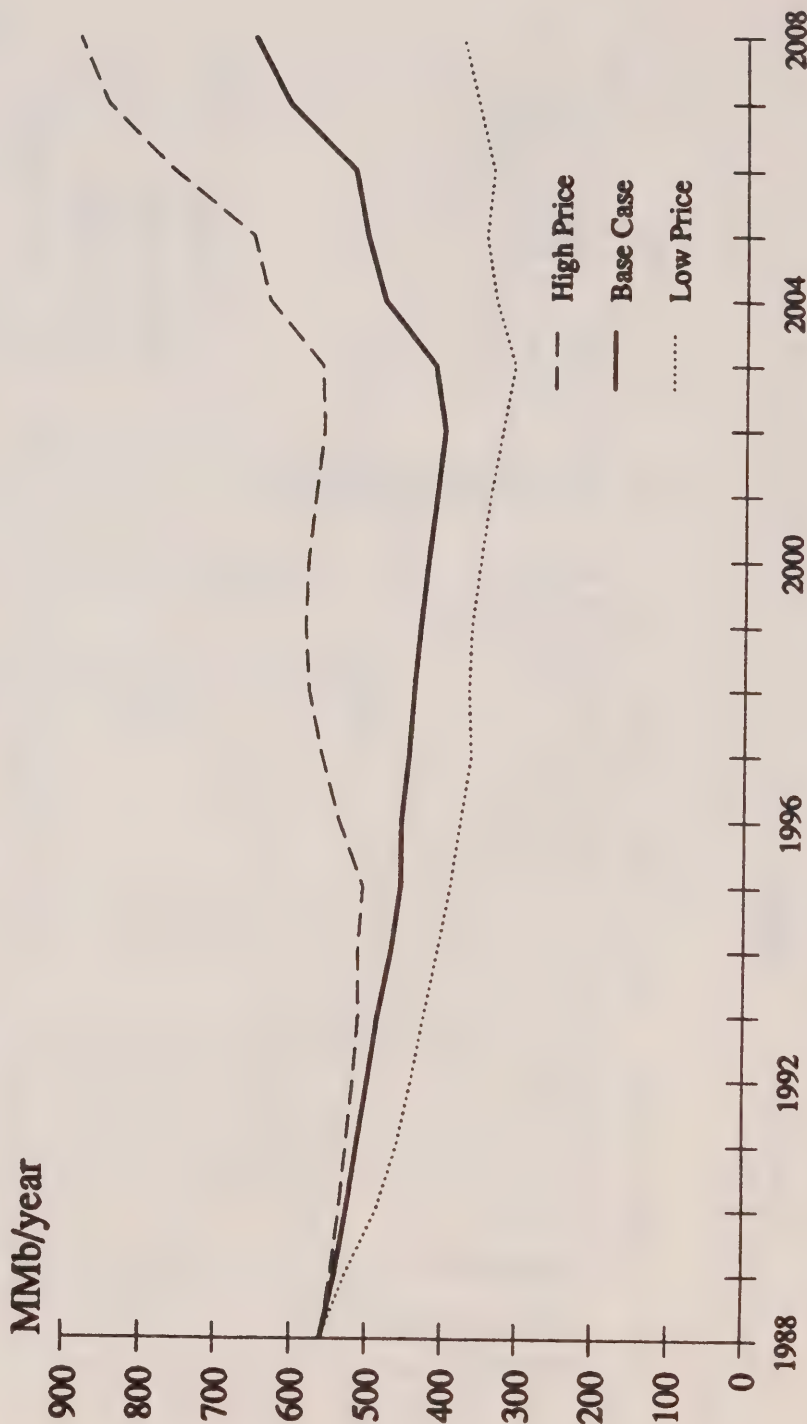
Crude Oil Price Scenarios



SOURCE: CERI.

Note: Prices for West Texas Intermediate crude, delivered in Chicago, Illinois.

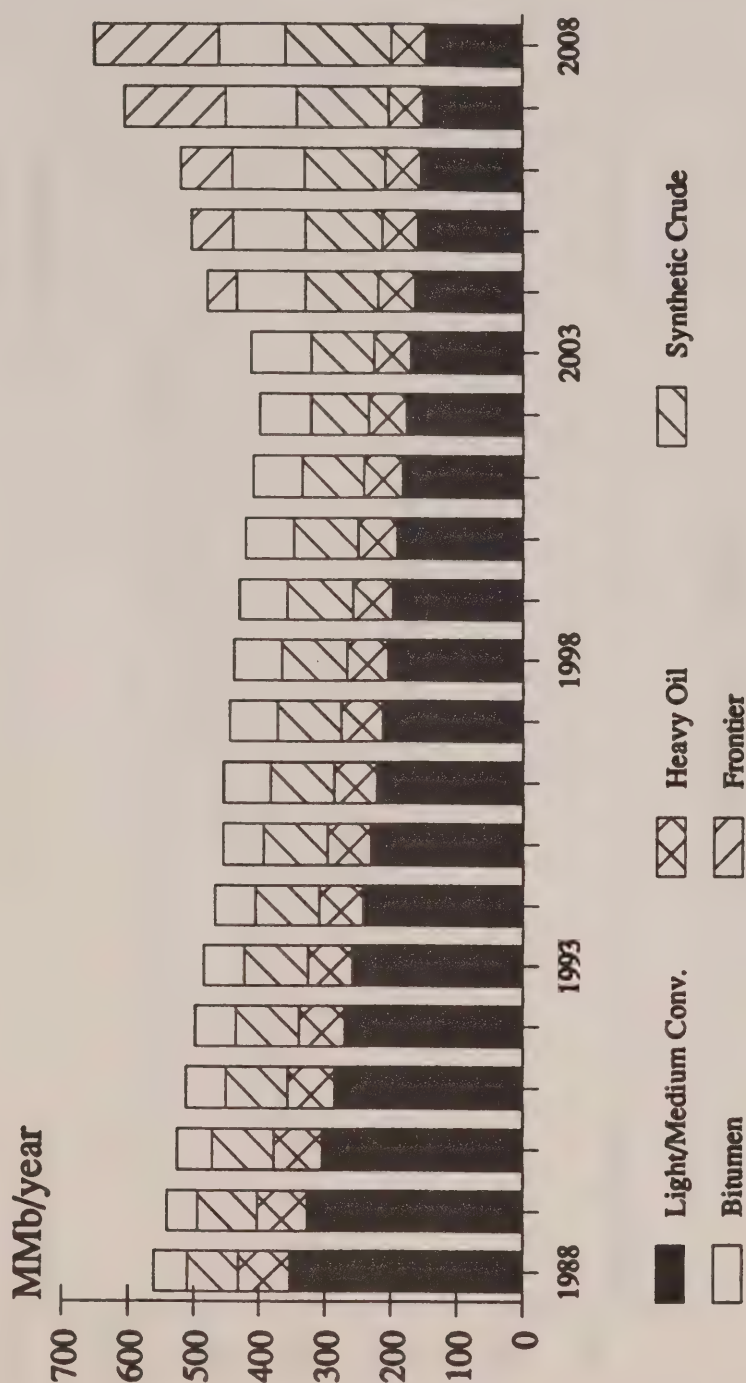
Canadian Crude Oil Development Profiles All Sources, by Price Scenario



SOURCE: CERI, Alberta Research Council.

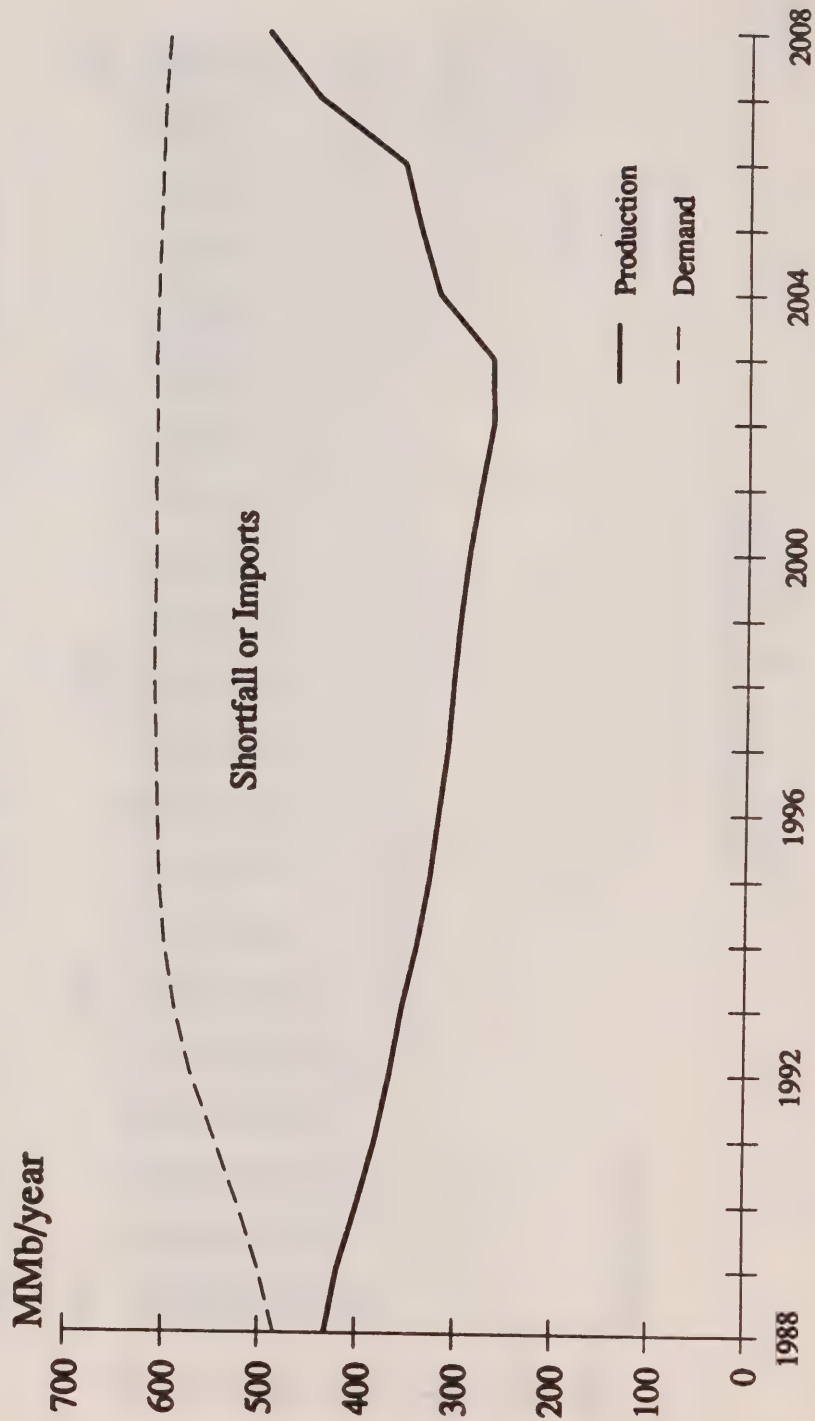
Production Summary - All Sources

Base Case



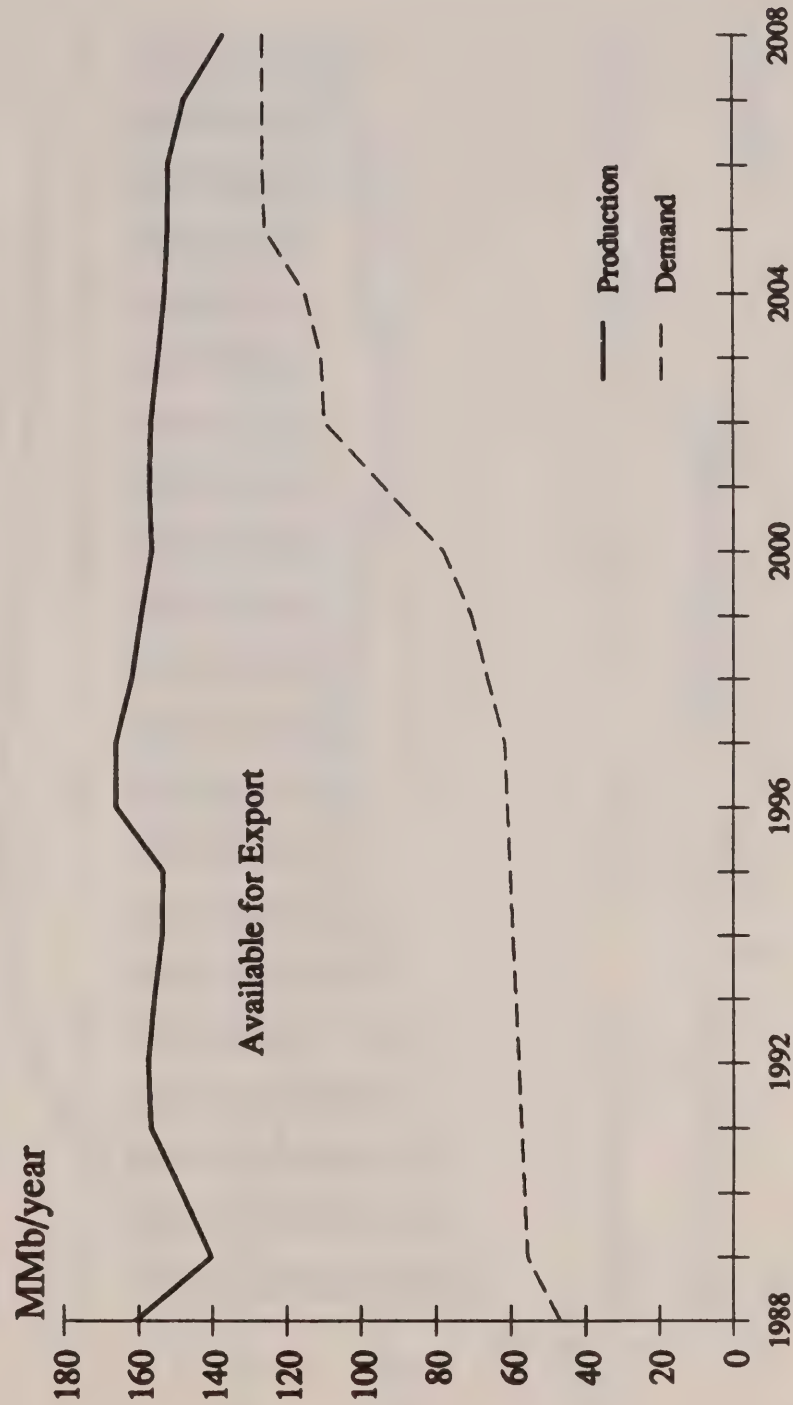
SOURCE: CERI.

Canadian Light Oil Balances Base Case



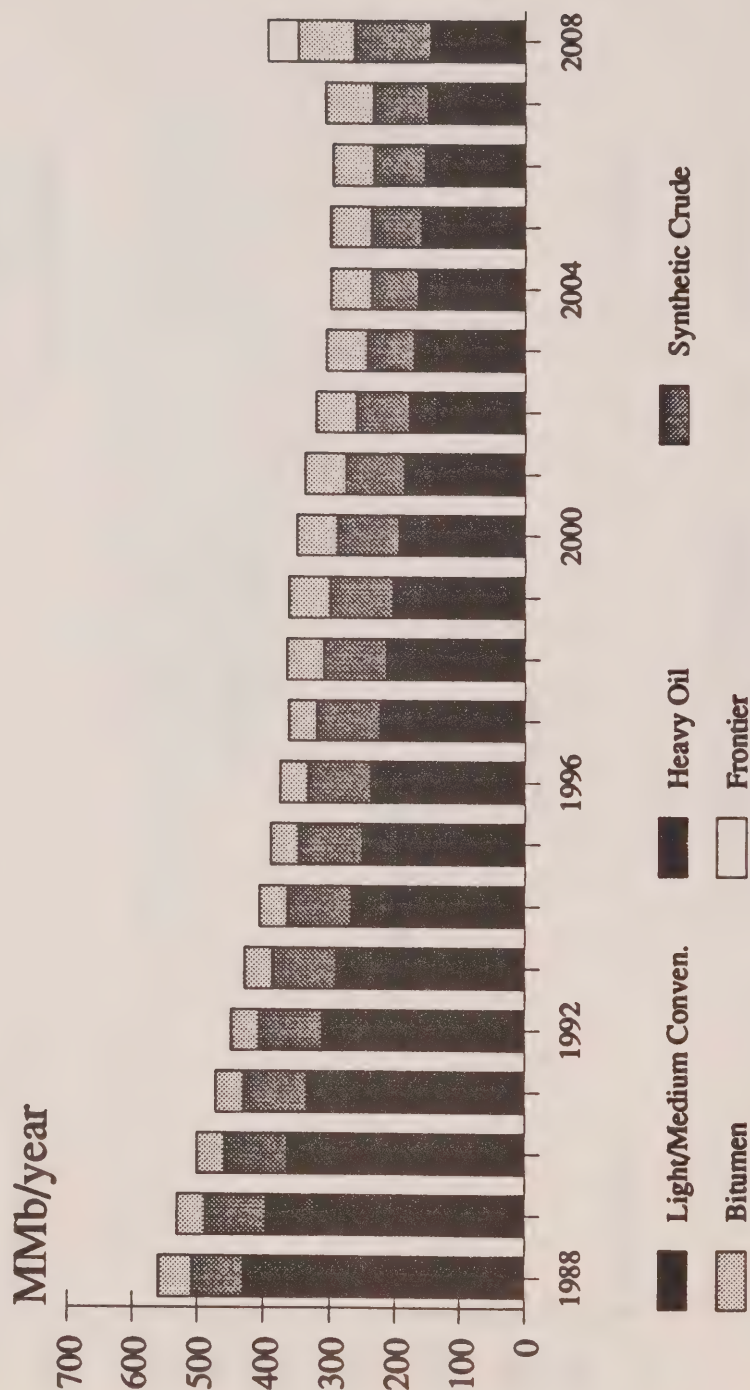
SOURCE: CERI.

Canadian Heavy Blend Balances Base Case



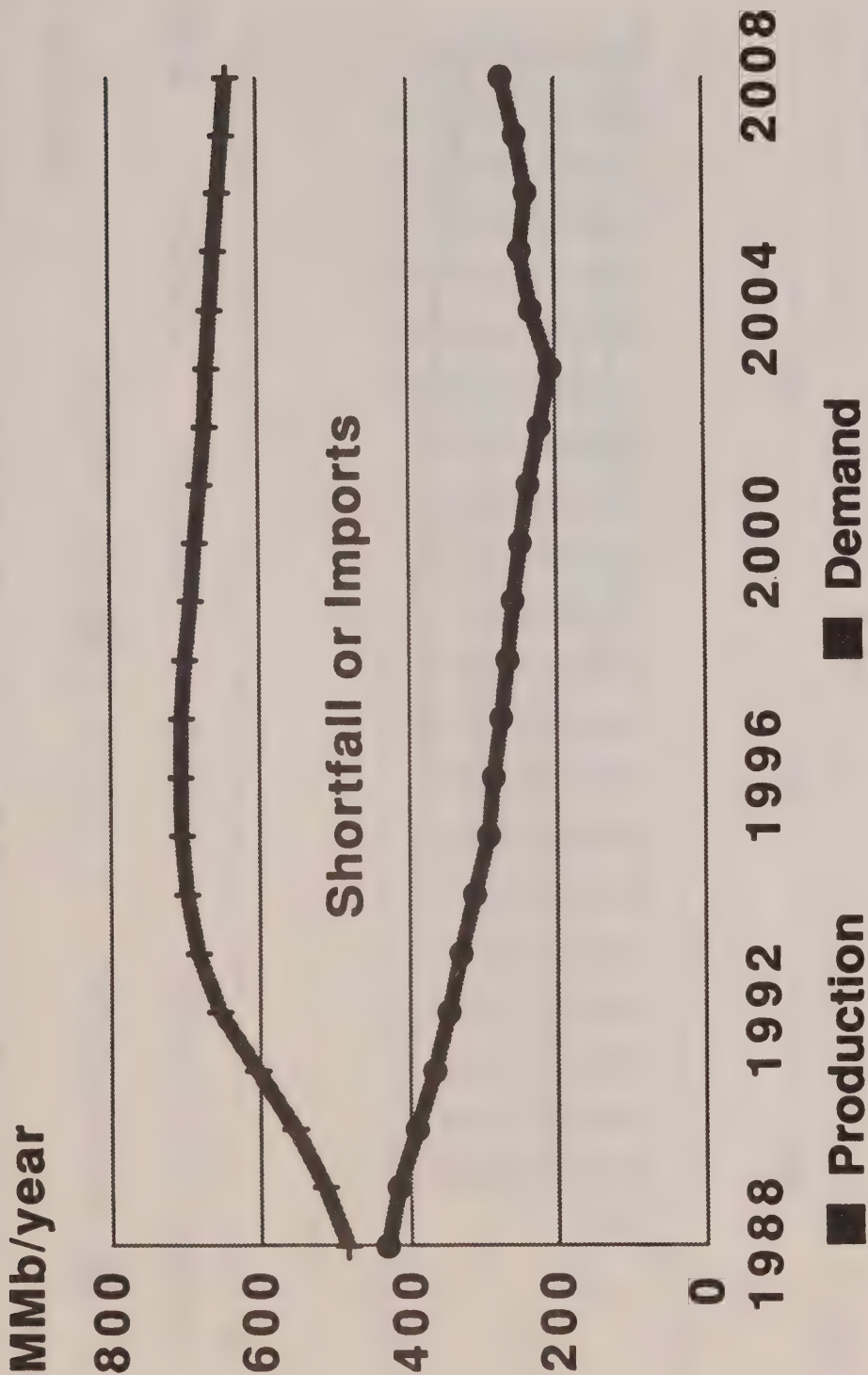
SOURCE: CERI.

Crude Oil Supply-Demand Balances Low Price Case



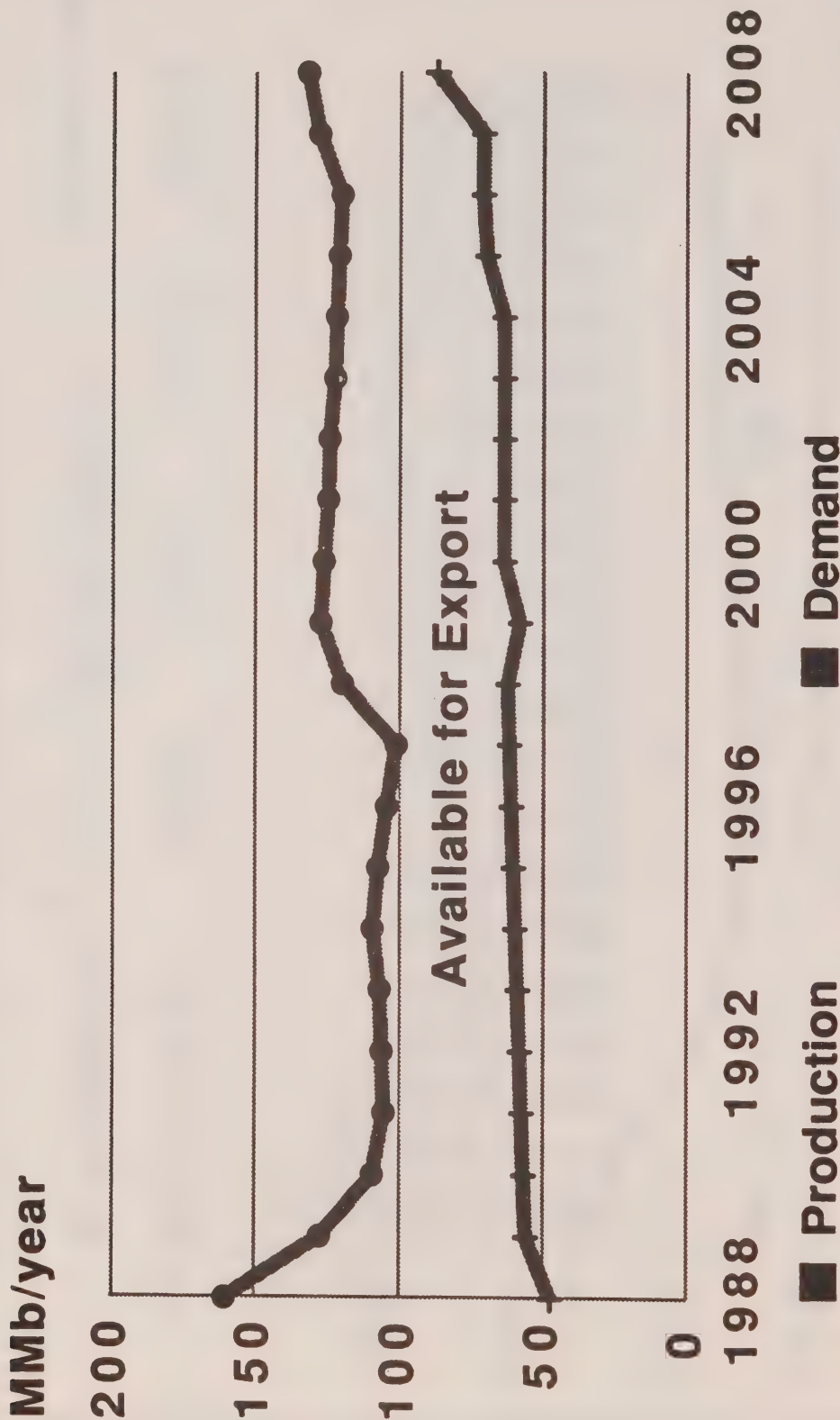
SOURCE: CERL.

Canadian Light Oil Balances Low Price Case



SOURCE: CERI.

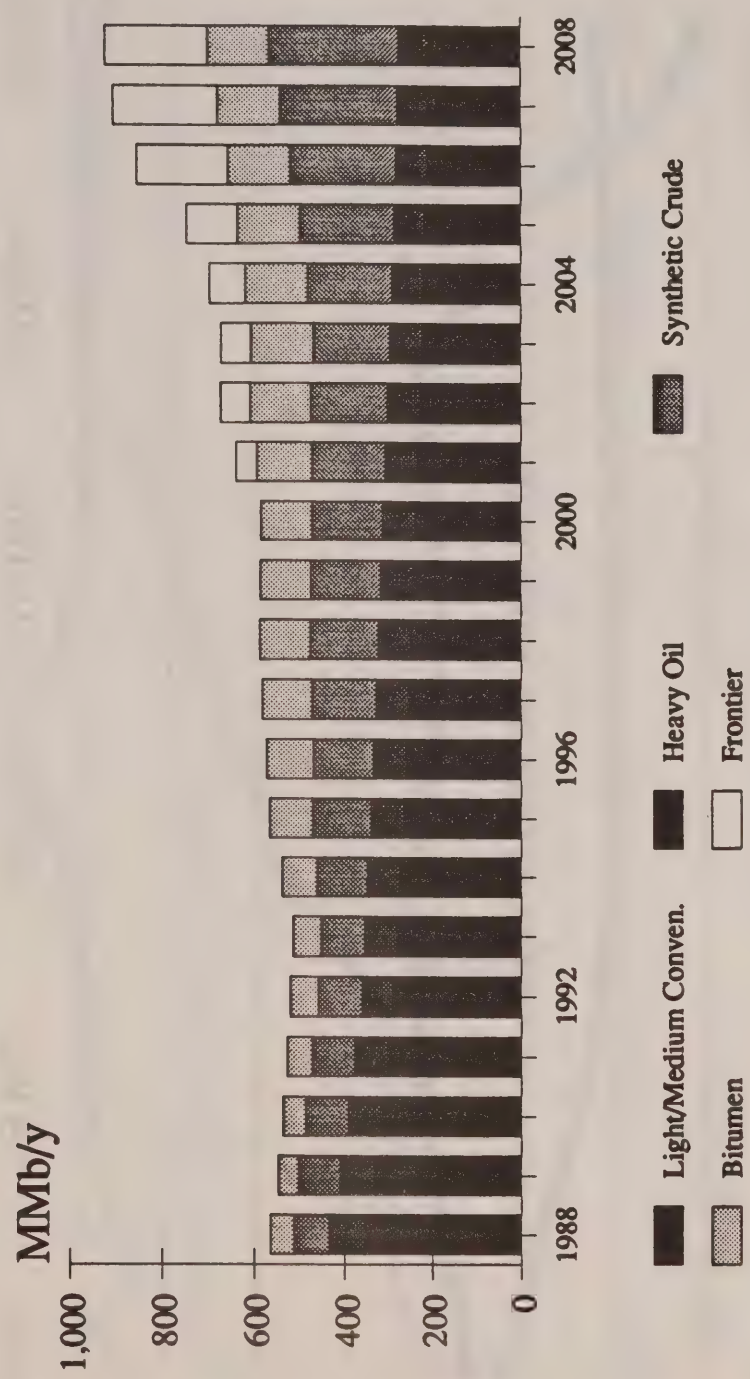
Canadian Heavy Blend Balances Low Price Case



SOURCE: CERI.

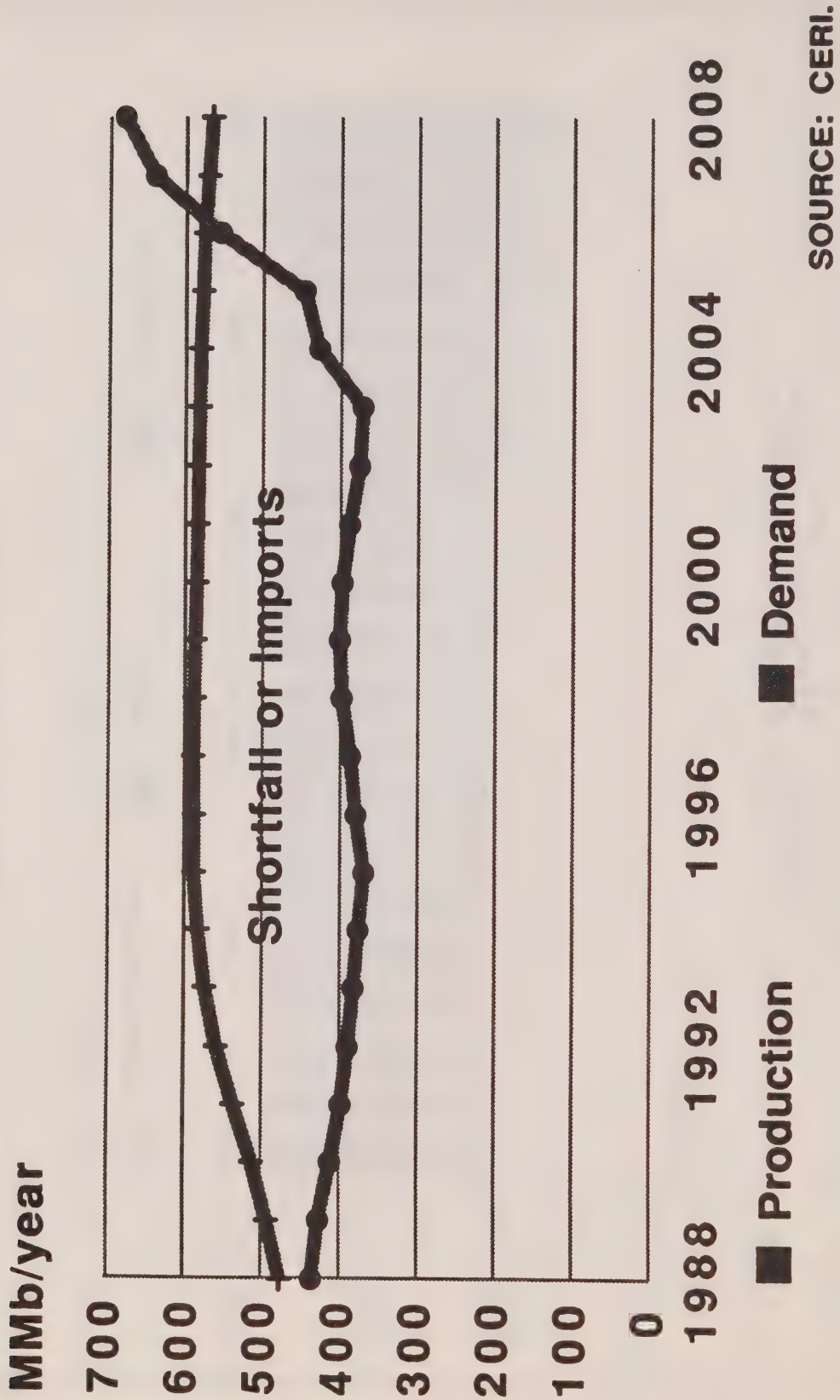
Crude Oil Supply-Demand Balances

High Price Case

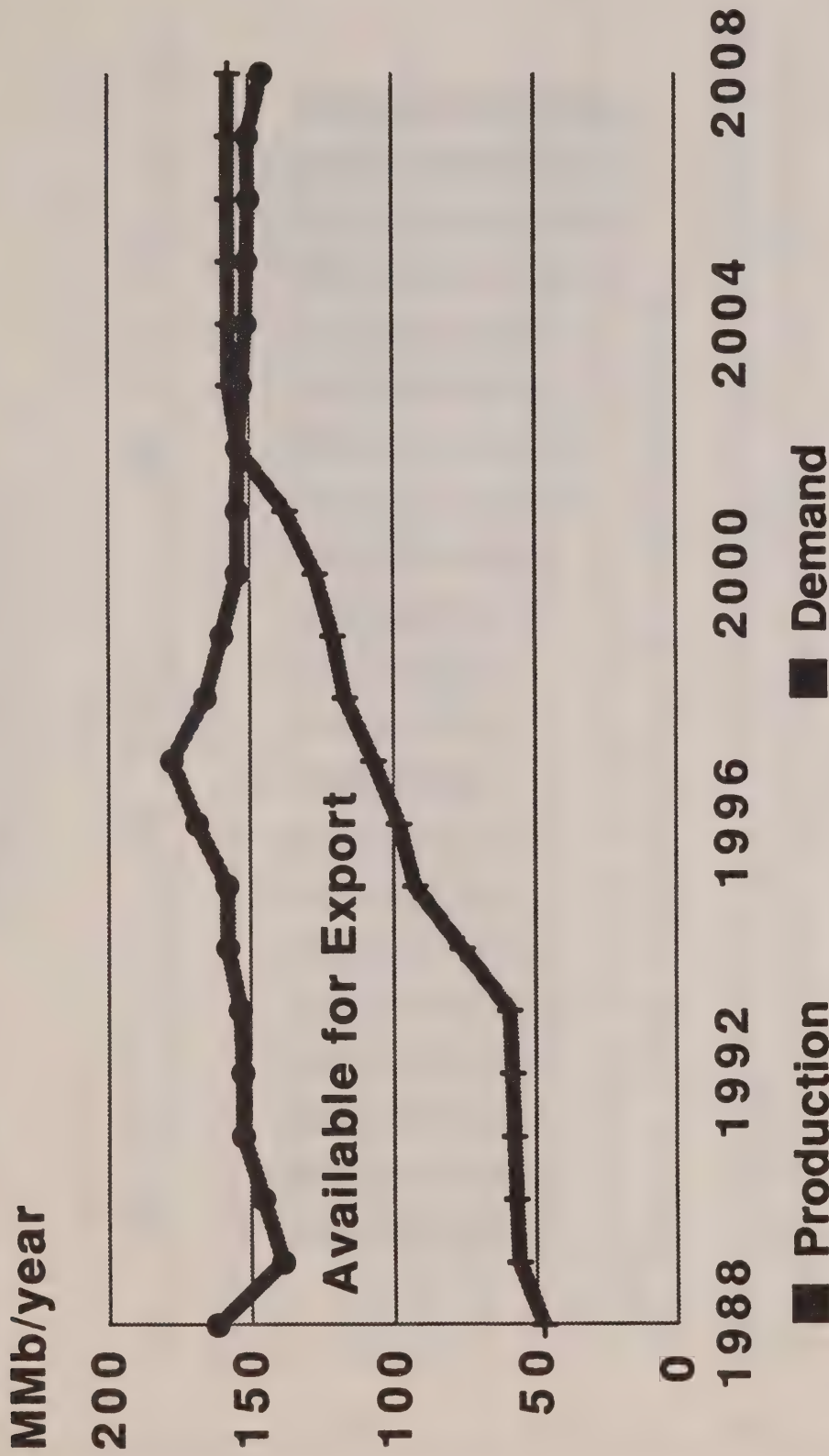


SOURCE: CERI.

Canadian Light Oil Balances High Price Case



Canadian Heavy Blend Balances High Price Case

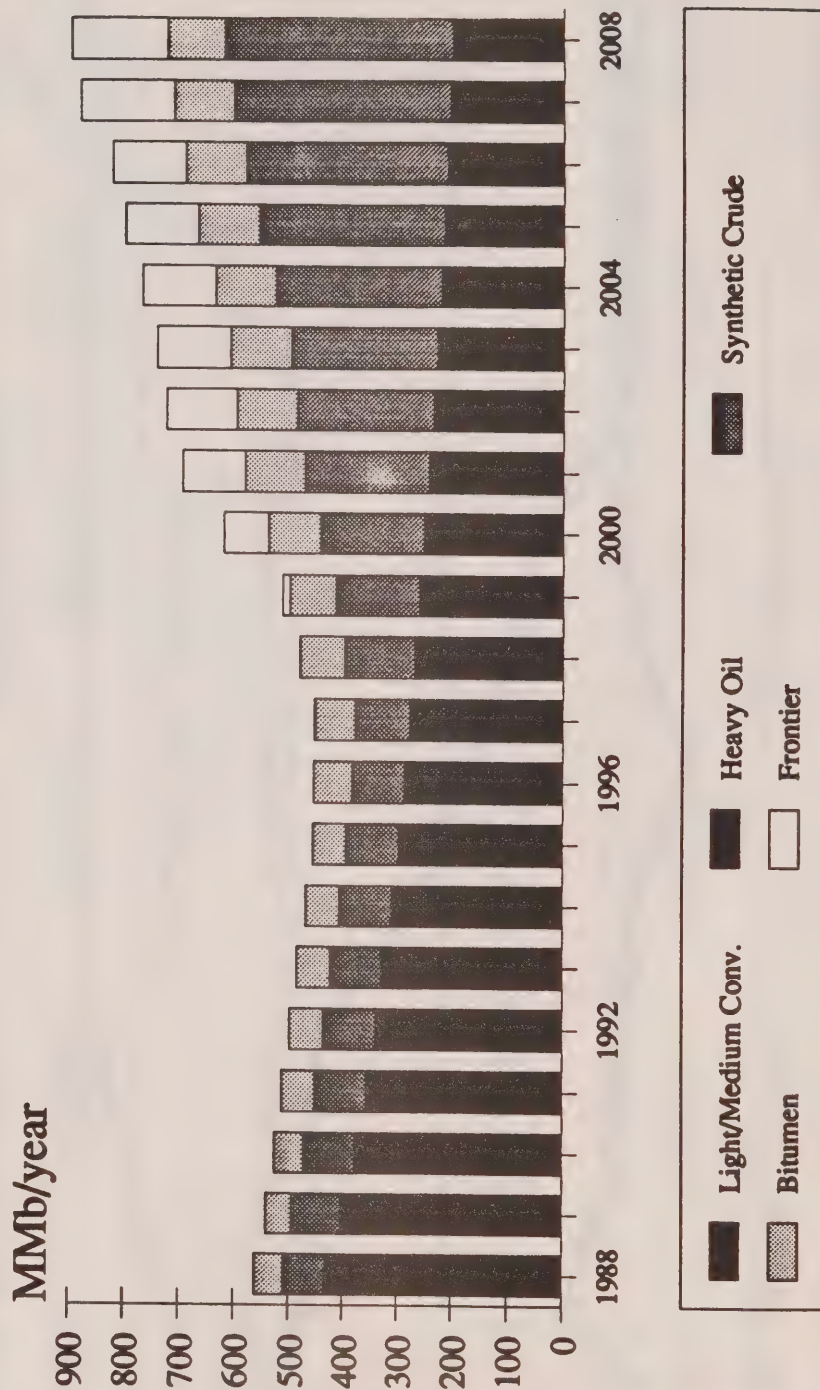


SOURCE: CERI.

SLIDE #22

Production Summary - All Sources

Perfect Foresight - Base Case Prices



SOURCE: CERL.

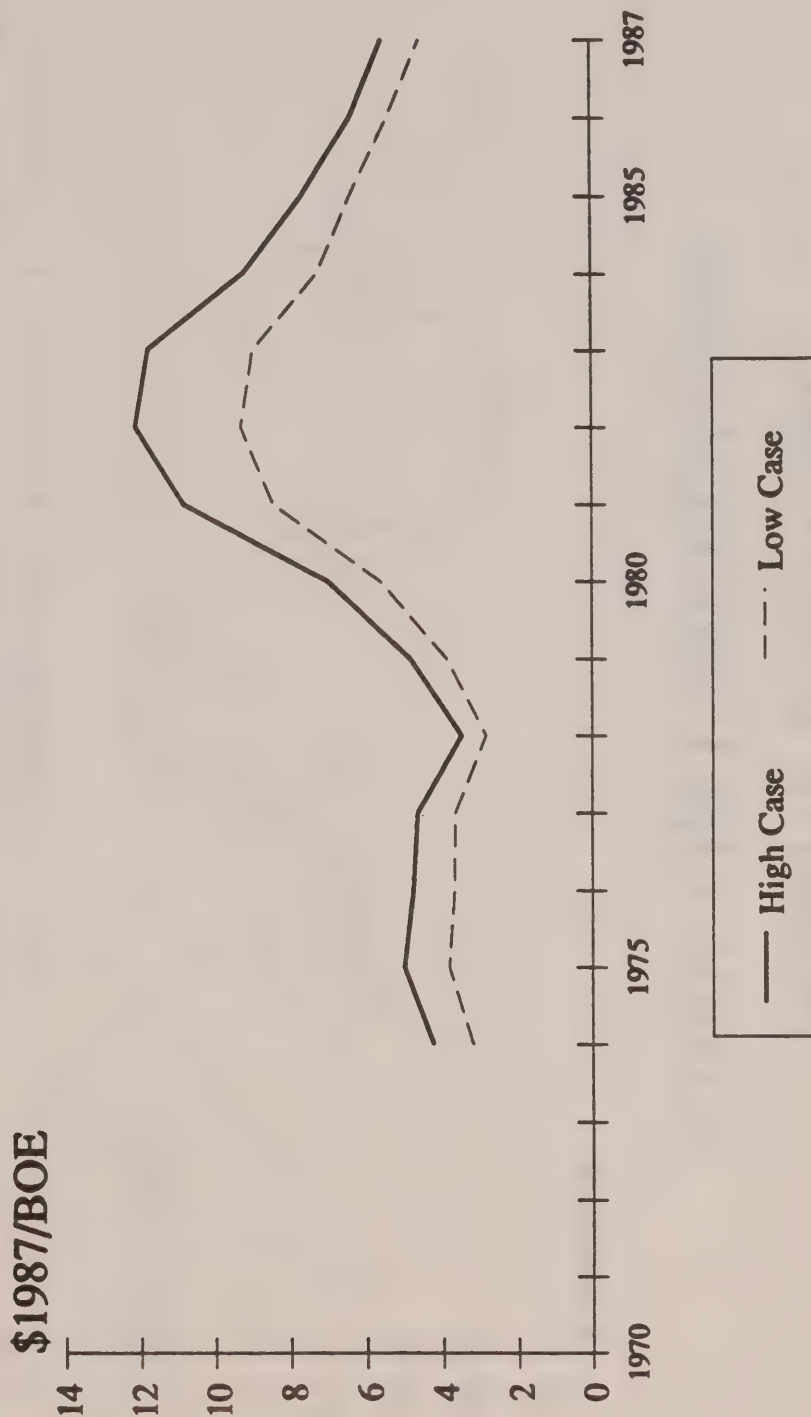
CONCLUSIONS

- 1. World oil prices to exhibit continued volatility, diminishing through the 1990s. Technology setting a cap in the \$26-28 per barrel range.**
- 2. Environmental legislation expected to have a fundamental impact on world energy markets. Focus on protocols in 1992.**
- 3. Canadian conventional oil reserves in decline. Technology likely to determine type and pace of oil sands and upgrading development.**
- 4. Current natural gas export pipeline debate will likely determine the shape of the Canadian gas market for the next decade.**

Conclusions (Cont'd)

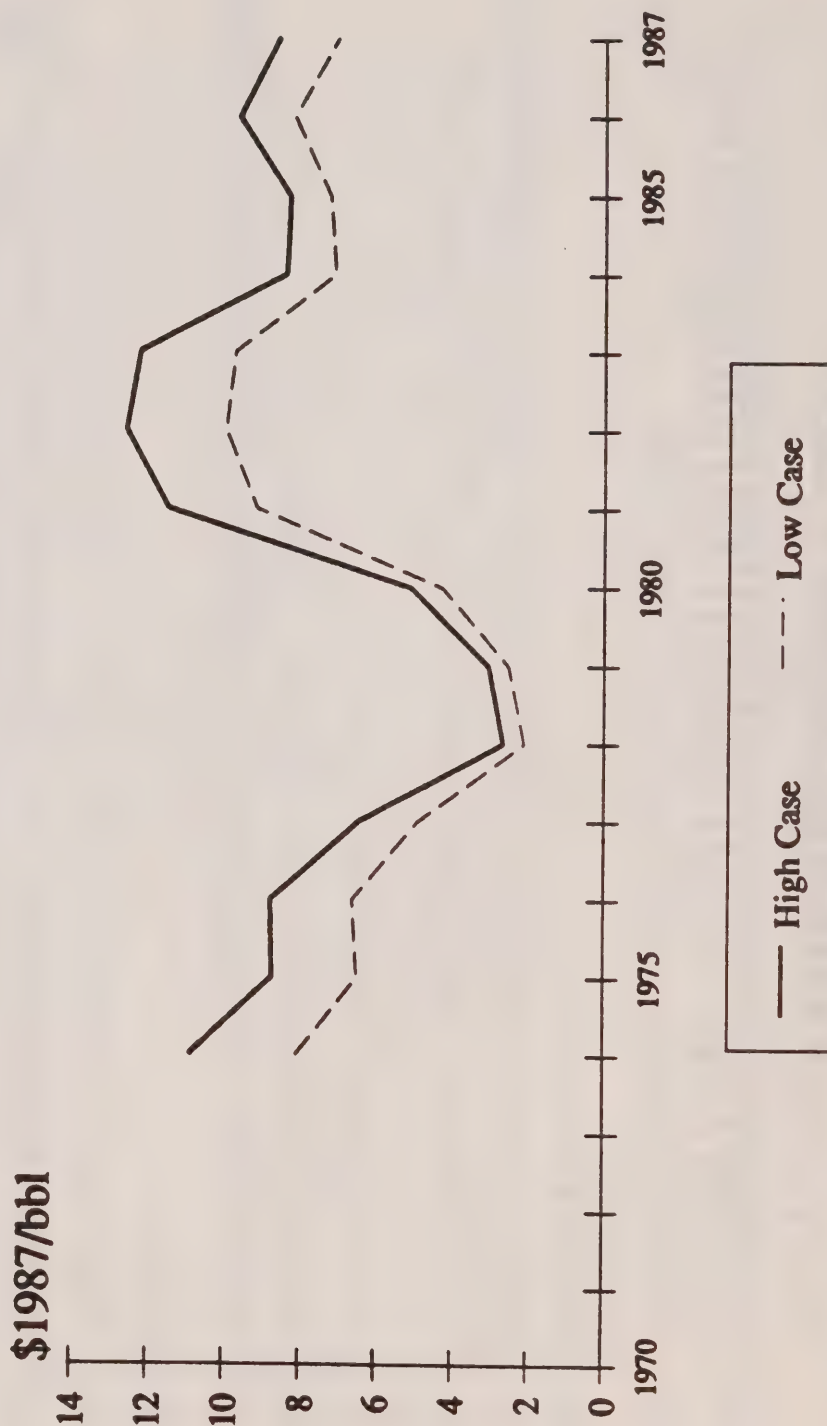
- 5. Clean coal technologies hold promise for significant growth in U.S. coal use, particularly in light of nuclear and fuel oil combustion options.**
- 6. Natural gas poised as the "fuel of the 1990s" while following decade could be devoted to hydrocarbon alternatives.**
- 7. Development drilling activity in the Western Sedimentary Basin unlikely to show substantial gains without:**
 - (i) significant oil price increase**
 - (ii) shift in government policy regarding hydrocarbon extraction**

Alberta Base Case Crude Oil Equivalent Finding Costs



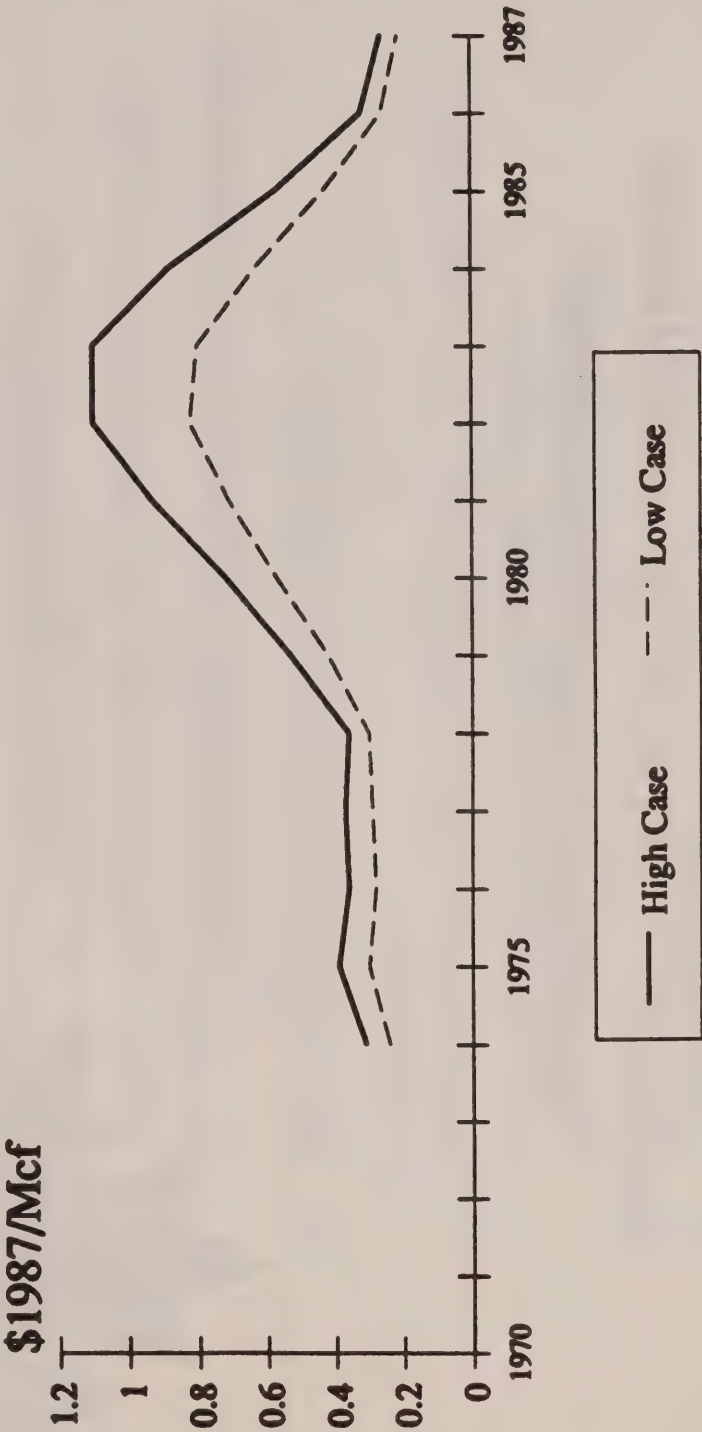
SOURCE: CERL.

Alberta Base Case Crude Oil Finding Costs



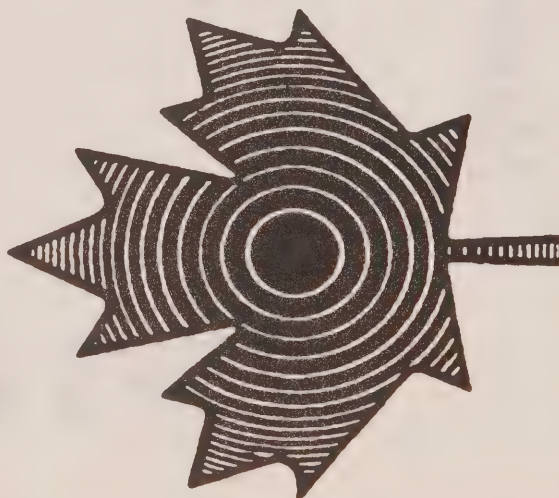
SOURCE: CERL.

Alberta Base Case Natural Gas Finding Costs (\$/Mcf)



SOURCE: CERI.

BILANS DE L'OFFRE ET DE LA DEMANDE DE PÉTROLE BRUT CANADIEN



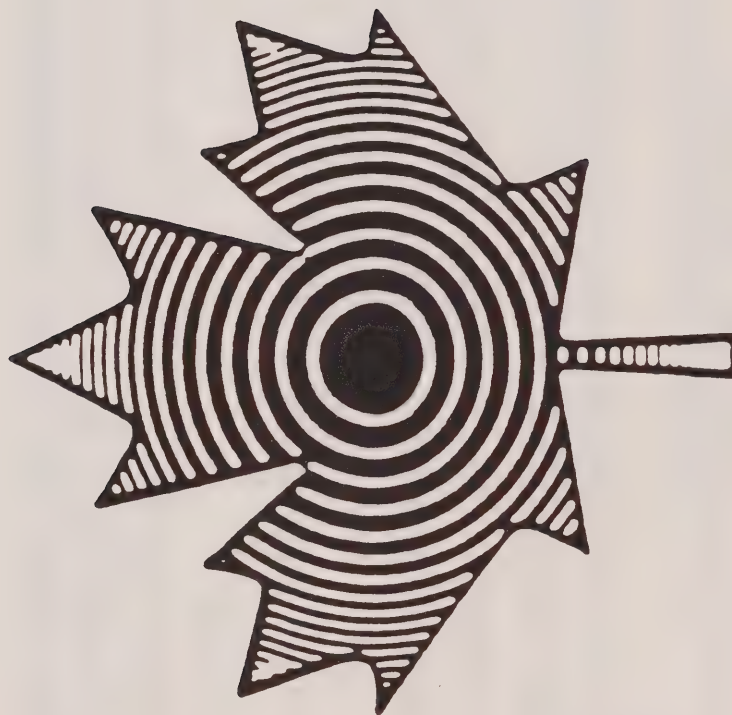
**Présentation d'Anthony E. Reinsch
Vice-président, Canadian Energy
Research Institute (CERI)**

**Au Comité sénatorial de l'énergie
Calgary (Alberta)**

16 novembre 1989

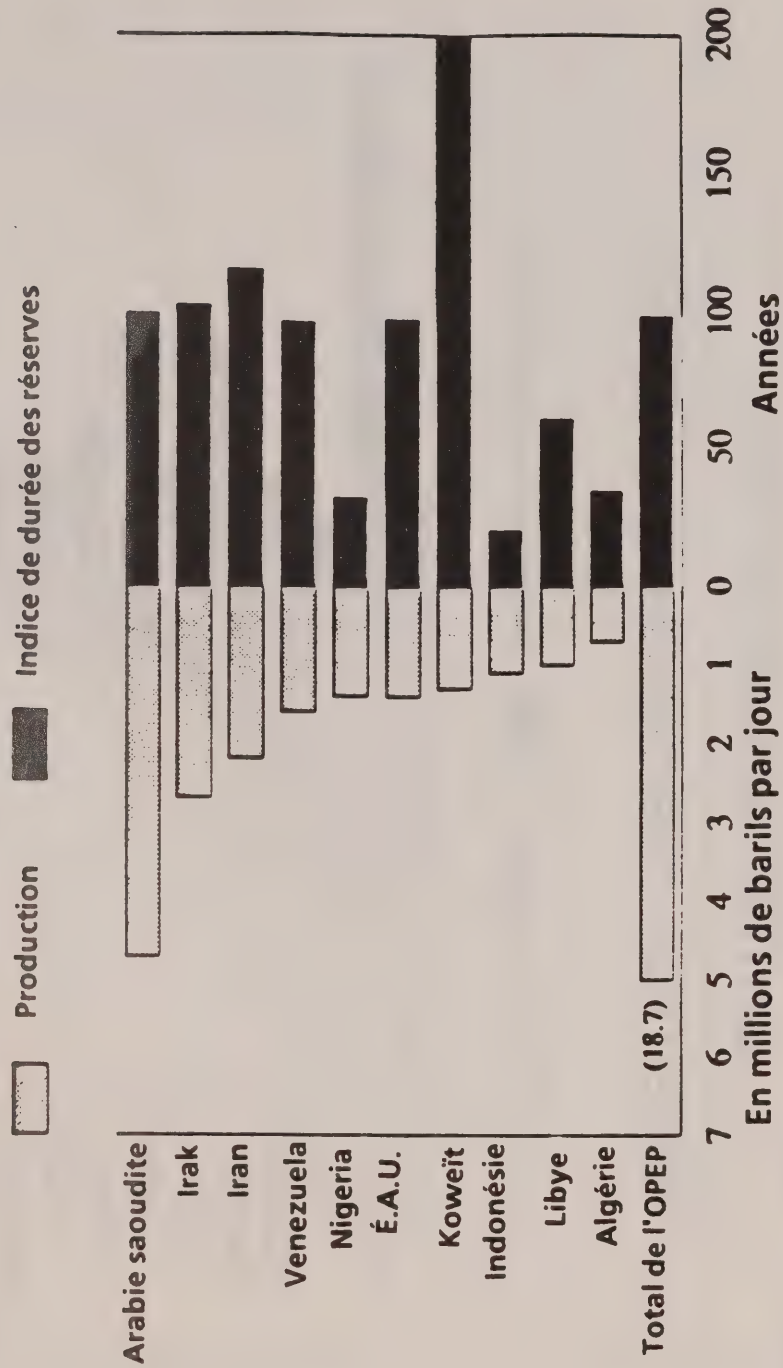
PROGRAMME

1. **Marché mondial du pétrole**
 - . **tendances des investissements**
 - . **coûts de production**
 - . **réserves**
 - . **perspective des prix**
2. **Marché canadien du pétrole**
 - . **réserves**
 - . **tendances de l'offre et de la demande**
 - . **perspectives de mise en valeur**
 - . **bilans de l'offre et de la demande**
3. **Conclusions**



1. MARCHÉ MONDIAL DU PÉTROLE

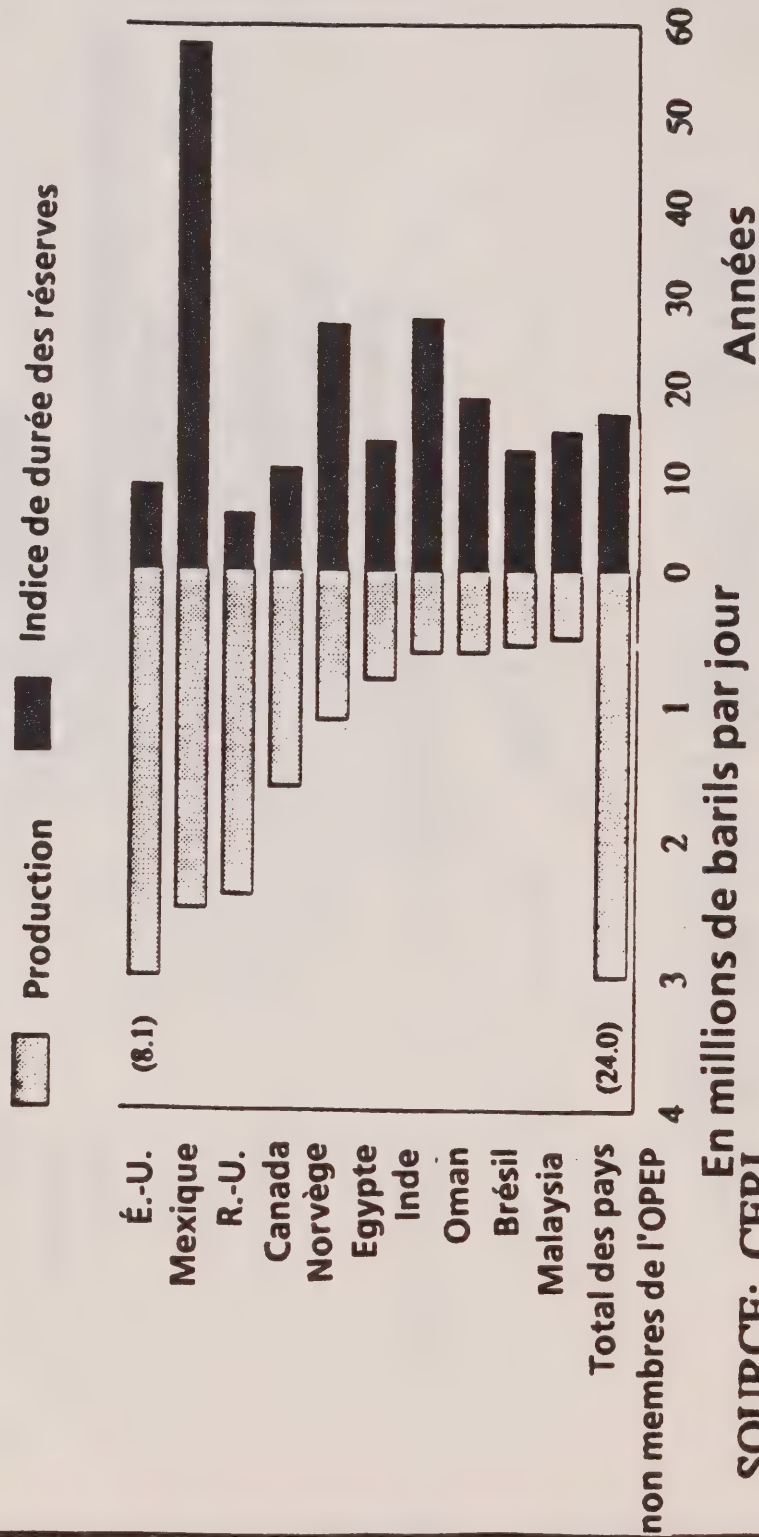
Production actuelle et indice de durée des réserves: OPEP



SOURCE: CERL.

Production actuelle et indice de durée des réserves:

Pays non membres de l'OPEP

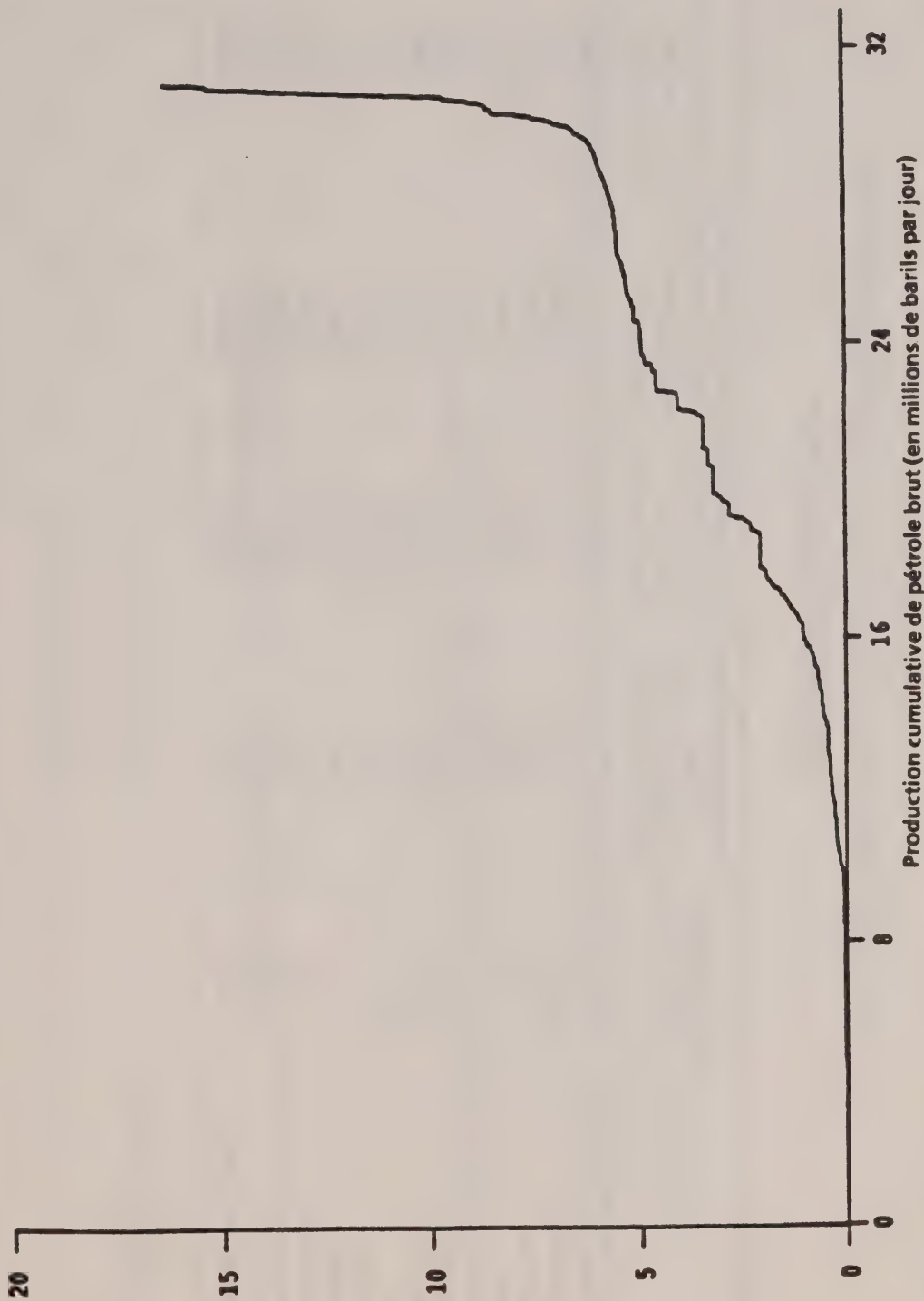


SOURCE: CERI.

Nota: Exclut les pays à économie planifiée (PEP).

Coûts d'exploitation mondiaux

En dollars US (1985) le baril



SOURCE: CERI.

COÛTS DE REMPLACEMENT DU PÉTROLE BRUT DANS LES PAYS NON MEMBRES DE L'OPEP

	Pourcentage de la production sur terre	Prévisions des taux de découverte en 1987 (En. barils par pied)	Moyenne pondérée de la production par puits (en barils par jour)	Moyenne pondérée de la profondeur des puits productifs (en pieds)	Coûts de remplacements en 1987 (en dollars US de 1985)
Angola	31	329	1,010	5,237	9.98
Argentine	100	29	77	8,039	11.60
Australie	12	97	4,646	7,330	21.46
Brésil	28	128	2,435	3,869	12.98
Canada	100	14	96	5,189	11.80
Colombie	100	103	968	8,347	4.83
Égypte	25	405	3,148	6,156	9.09
Inde	100	126	338	4,810	9.20
Malaysia	41	280	1,132	5,424	8.31
Mexique	34	1,184	11,600	12,051	4.66
Mer du Nord	0	365	7,217	8,503	11.67
Autre pays du Moyen-Orient	95	370	1,459	5,799	2.50
États-Unis	82	10	131	10,390	13.50
Europe de l'Ouest	53	32	4,413	5,654	9.92

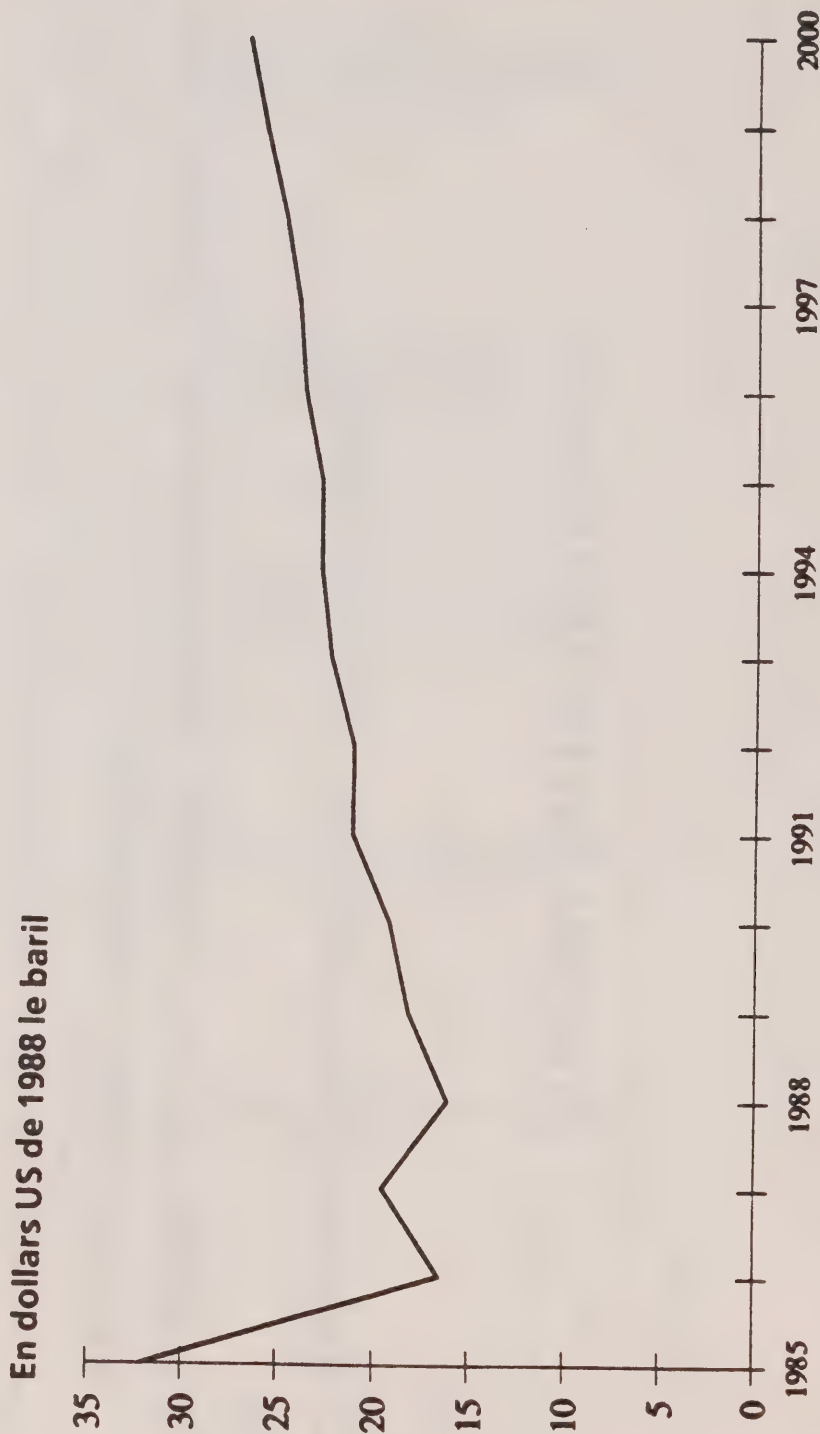
SOURCE: CERI.

DIAPOSITIVE #4

(I) SCÉNARIO DE RÉFÉRENCE

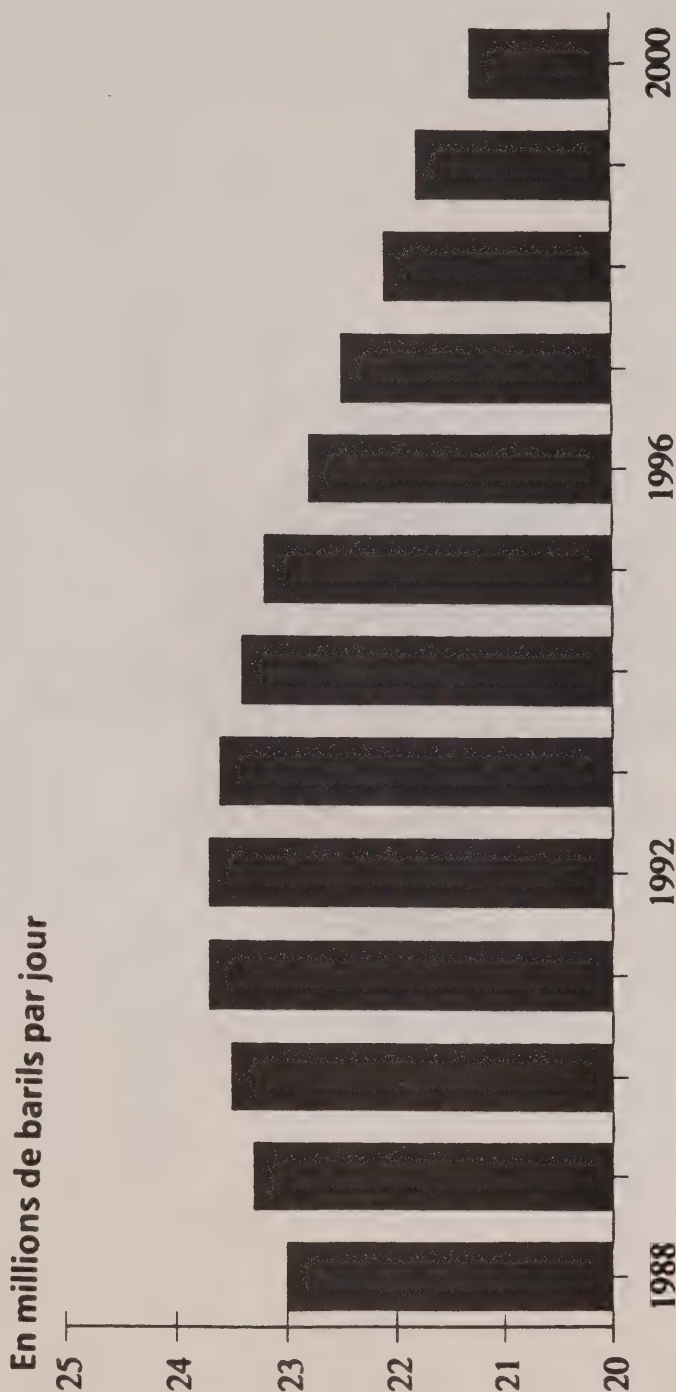
- **Scénario «Les affaires continuent»**
- **L'OPEP réussit à établir des quotas de productions et à les faire respecter**

Scénario de base Projection du prix du pétrole brut



SOURCE: CERL.

Scénario de base Production de pétrole des pays non membres de l'OPEP



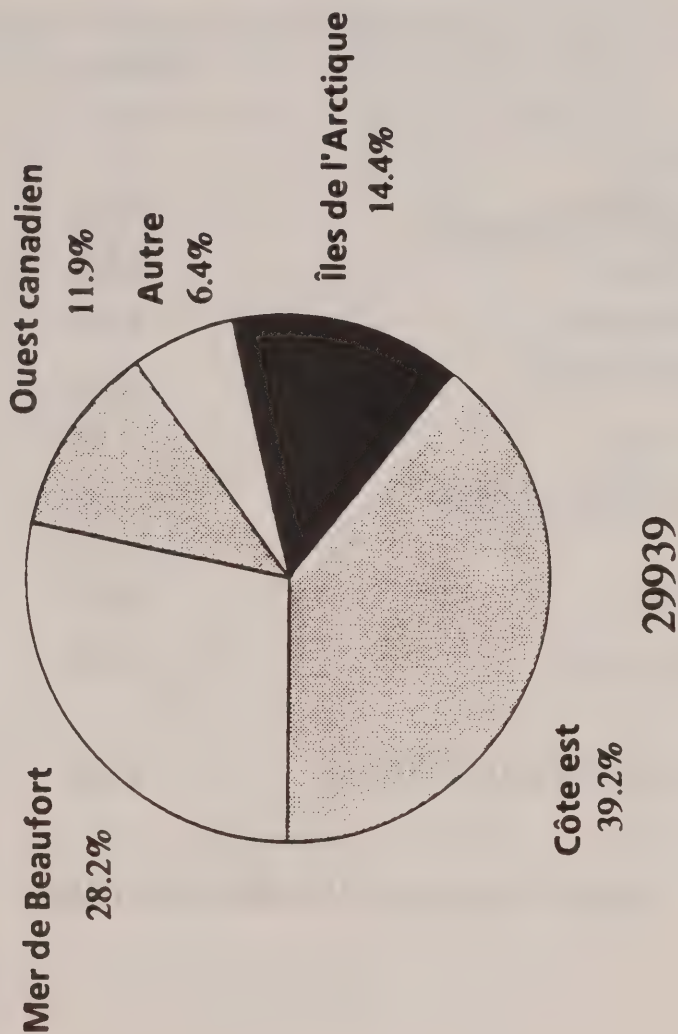
SOURCE: CERL.

Note: Exclut les PEP et la production de LGN.



2. MARCHÉ CANADIEN DU PÉTROLE BRUT

Potentiel ultime de pétrole brut classique (en millions de barils)



SOURCE: Commission géologique du Canada.

RÉSERVES ÉTABLIES DE PÉTROLE BRUT
DANS L'OUEST DU CANADA, 1987
(en millions de barils)

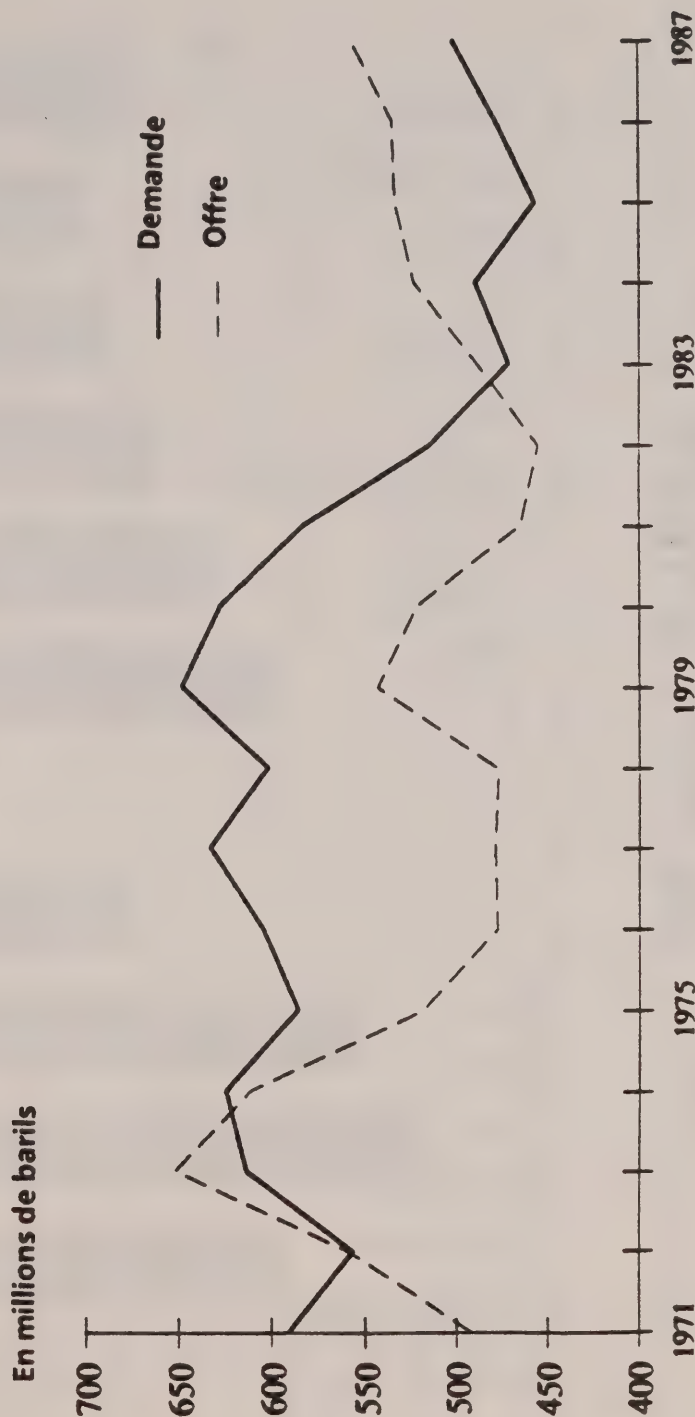
	Volume	Pourcentage du total
Alberta		
Classique	3,953	48.6
Sables pétrolifères	948	10.6
Bitume	<u>1,648</u>	<u>20.3</u>
Total partiel	6,549	80.5
Saskatchewan	665	8.2
Manitoba	66	0.8
Colombie-Britannique	107	1.3
TOTAL	<u>7,387</u>	<u>90.8</u>
Pentanes plus	<u>749</u>	<u>9.2</u>
TOTAL DES RÉSERVES ÉTABLIES	<u>8,136</u>	100.0

SOURCE: Statistical Handbook de l'APC.

Pétrole brut canadien

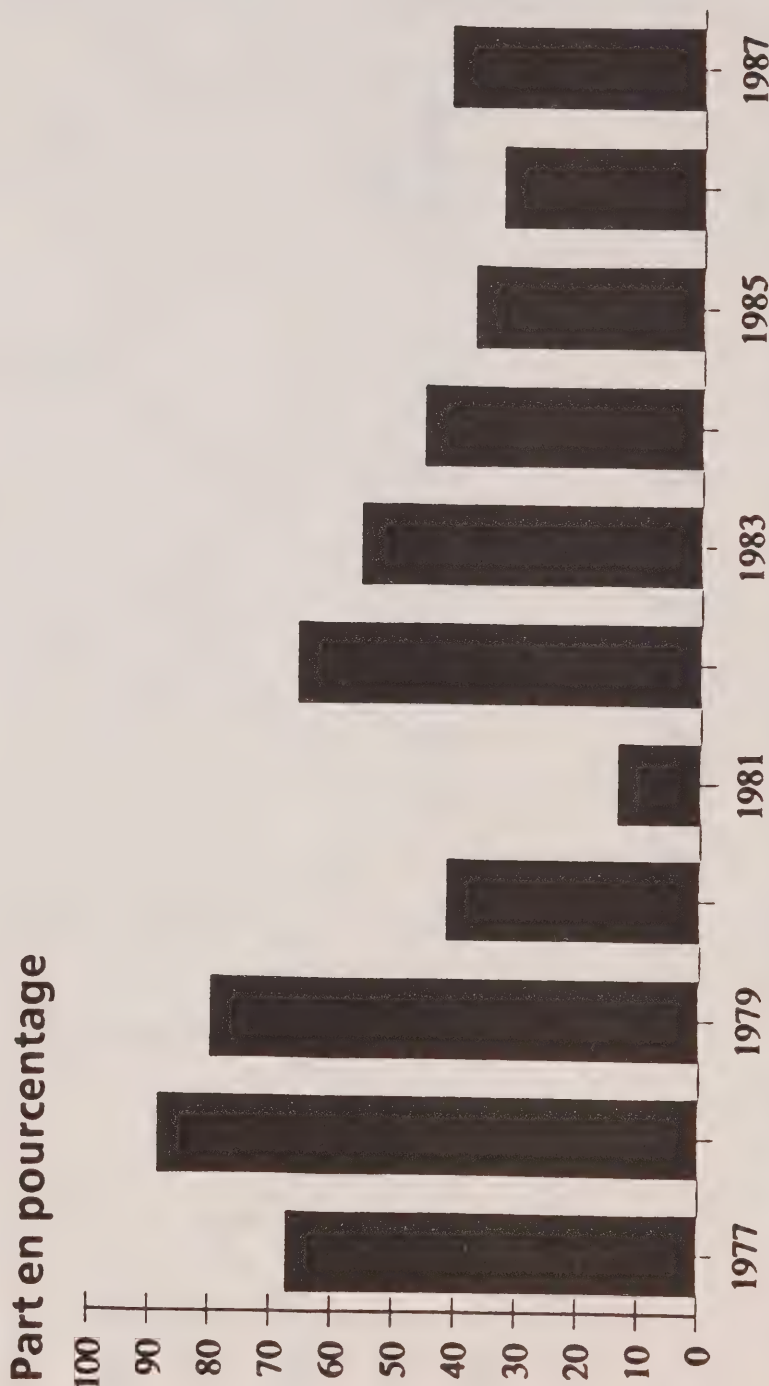
Tendances de l'offre et de la demande

De 1971 À 1987



SOURCE: APC.

Découvertes d'importants gisements en Alberta De 1977 À 1987

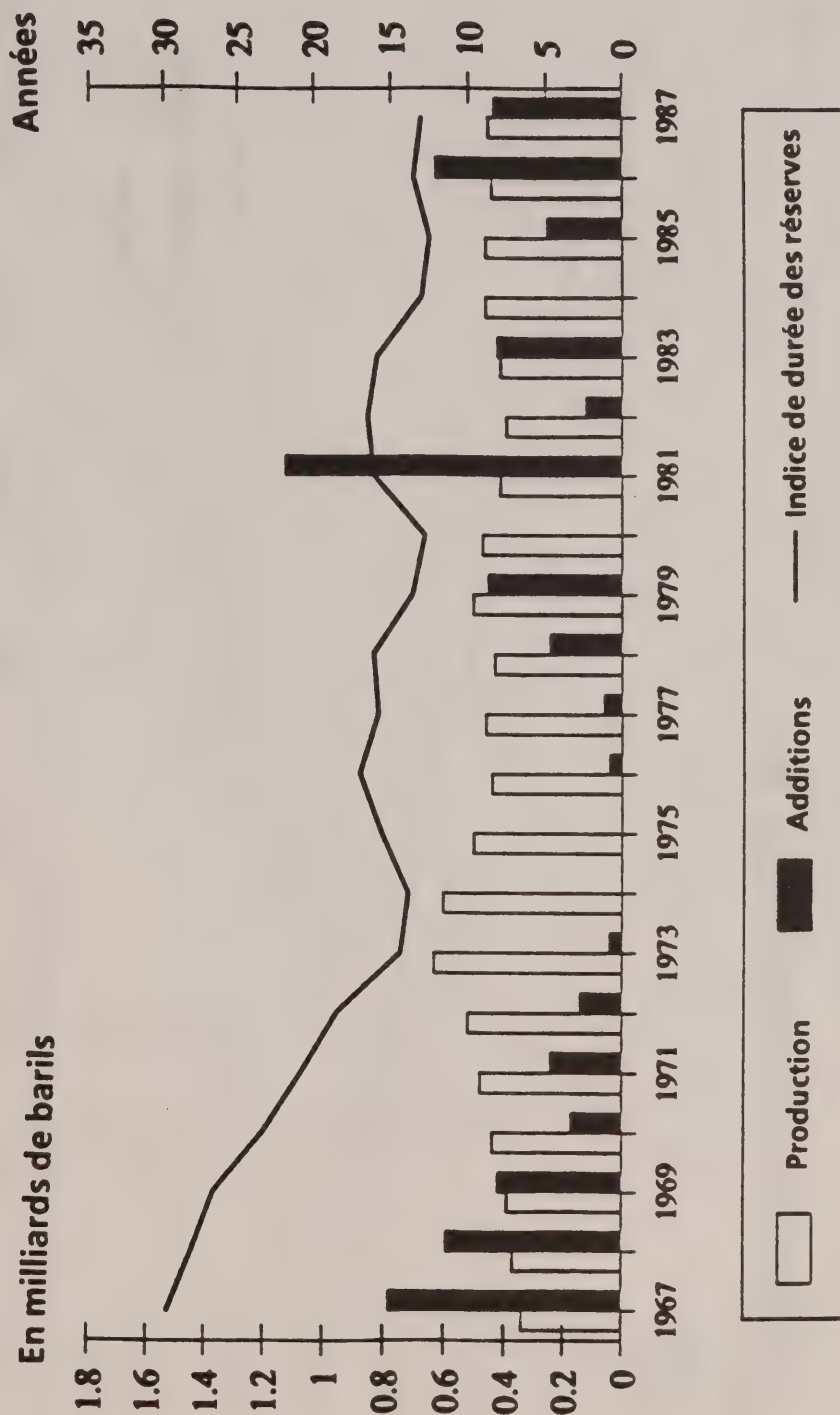


SOURCE: CERl, Commission de conservation des ressources énergétiques (ERCB).

Nota: Gisements d'une capacité supérieure à 1,89 millions de barils.

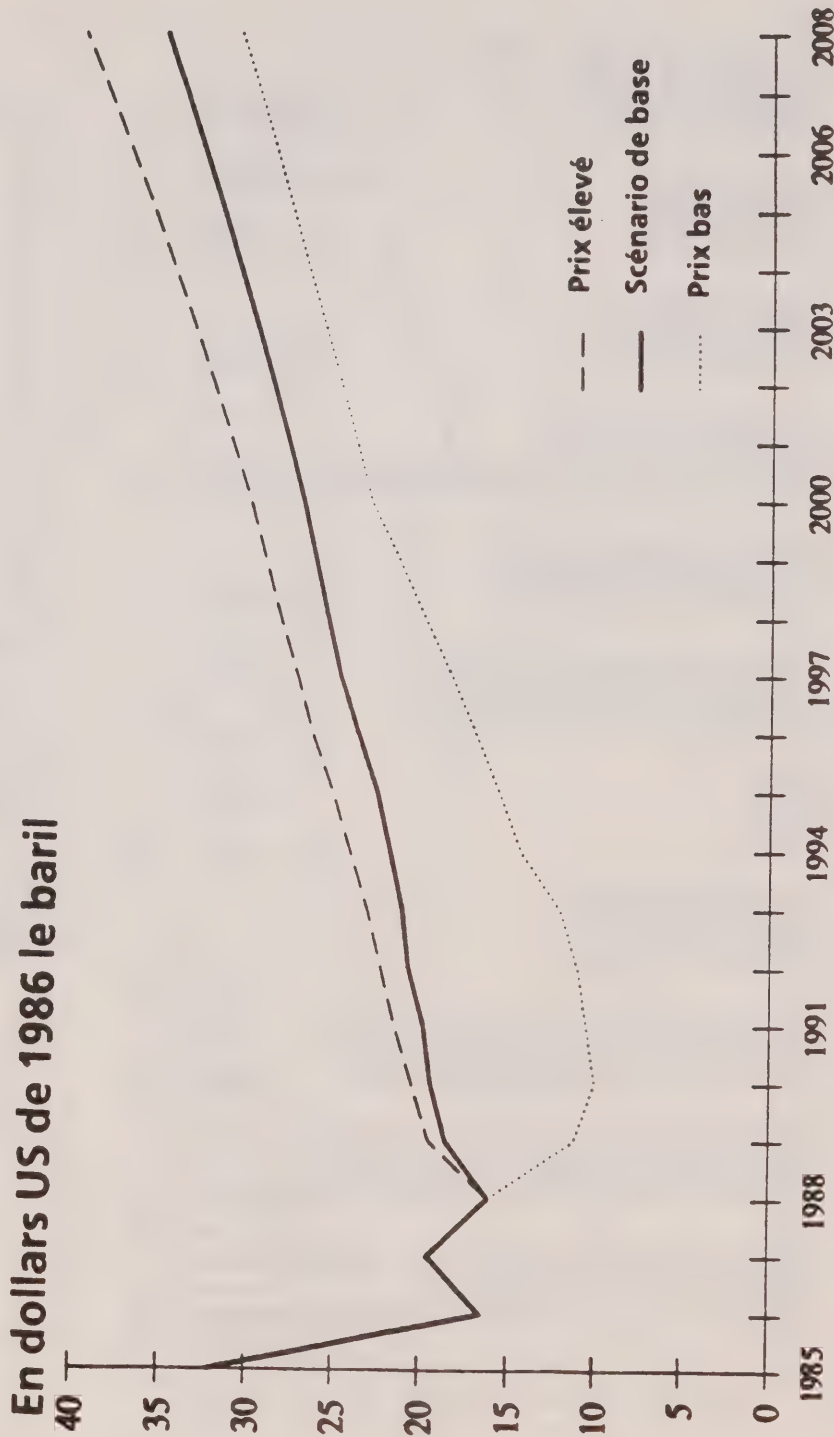
Remplacement des réserves historiques

Pétrole brut canadien



Source: APC, CERl.

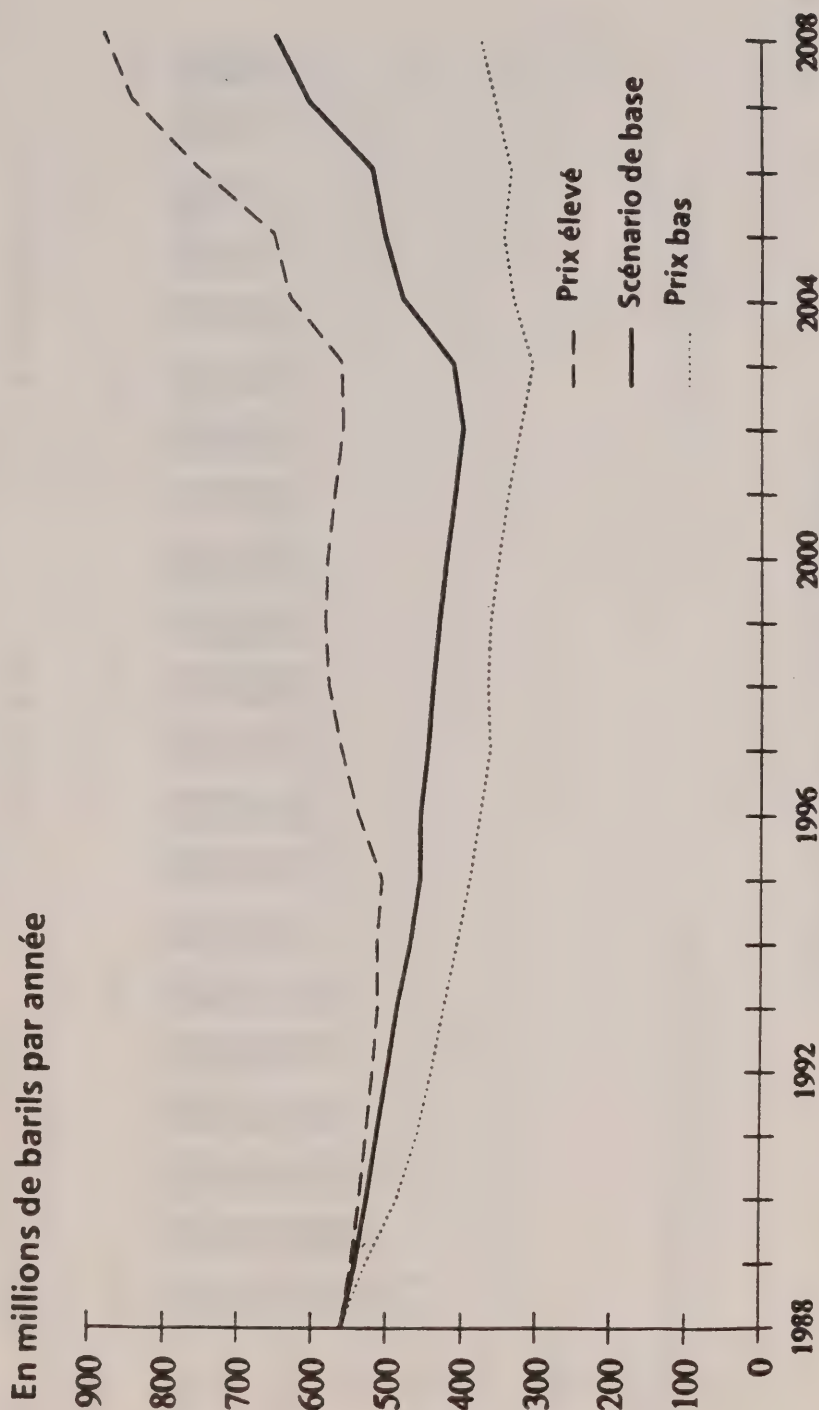
Scénarios de prix du pétrole brut



SOURCE: CERI.

Nota: Prix du brut West Texas Intermediate livré à
Chicago, Illinois.

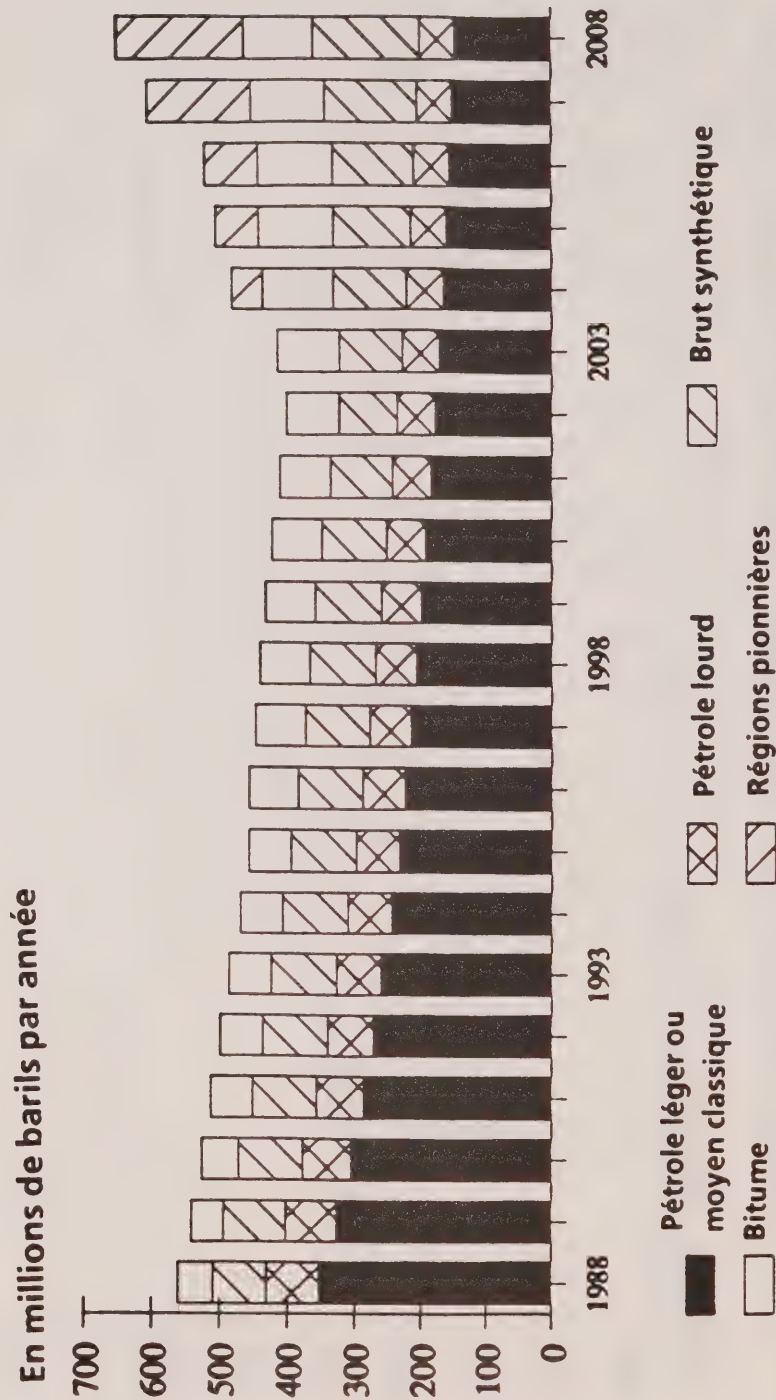
Profils de la mise en valeur du pétrole brut canadien Toutes les sources, par scénario de prix



SOURCE: CERl, Alberta Research Council.

Résumé de la production - Toutes les sources

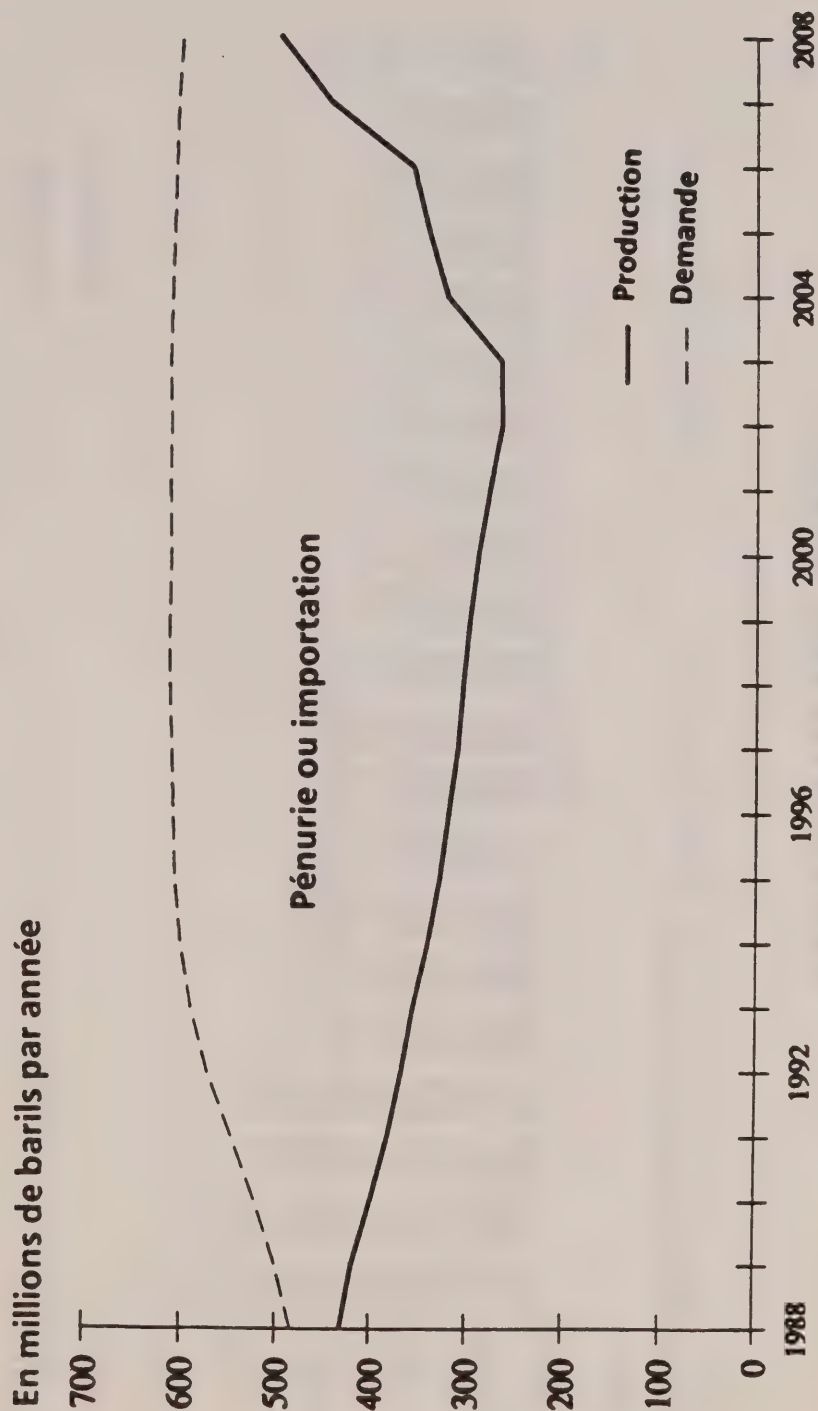
Scénario de base



SOURCE: CERI.

Bilans du pétrole léger canadien

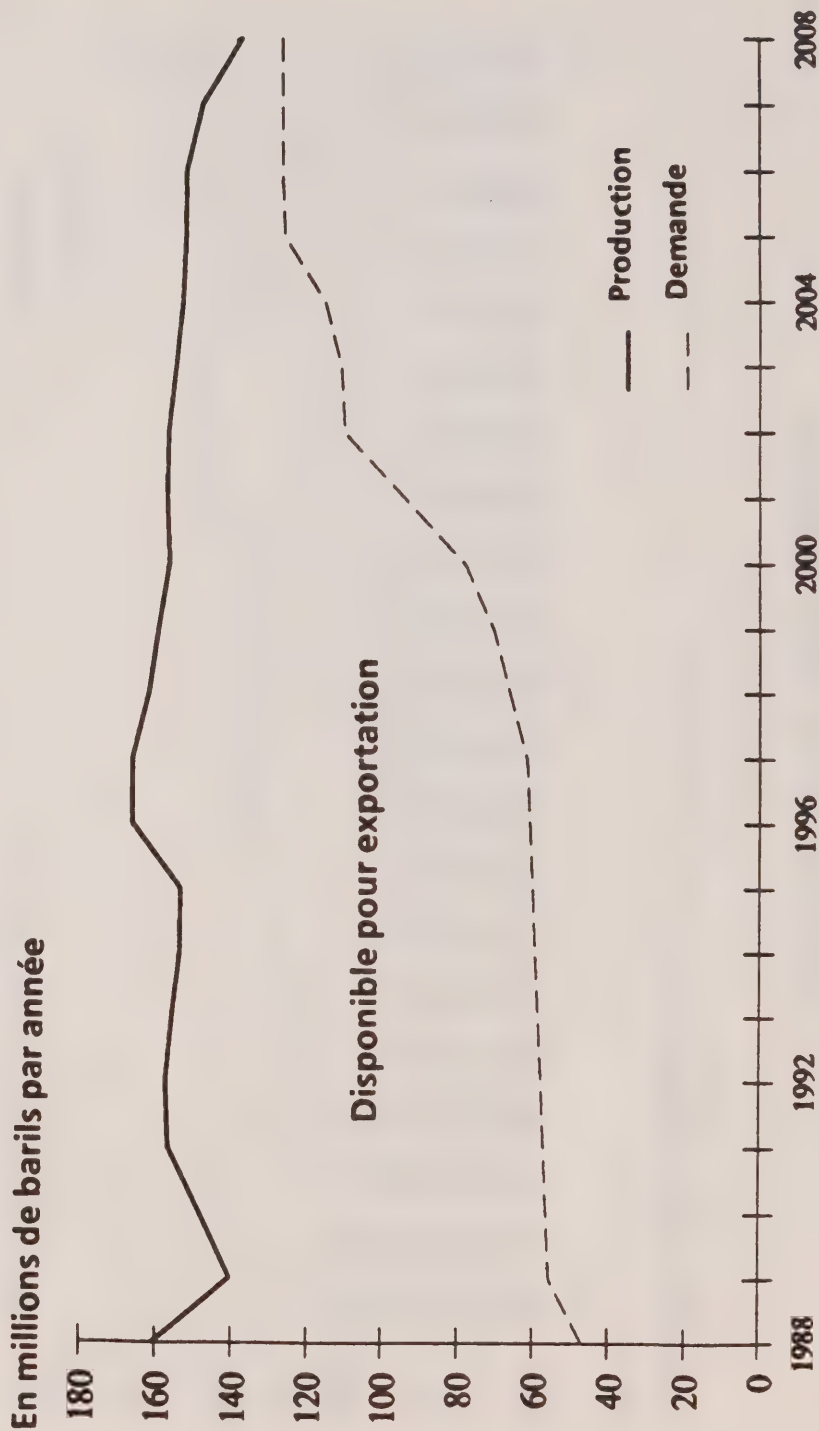
Scénario de base



SOURCE: CERI.

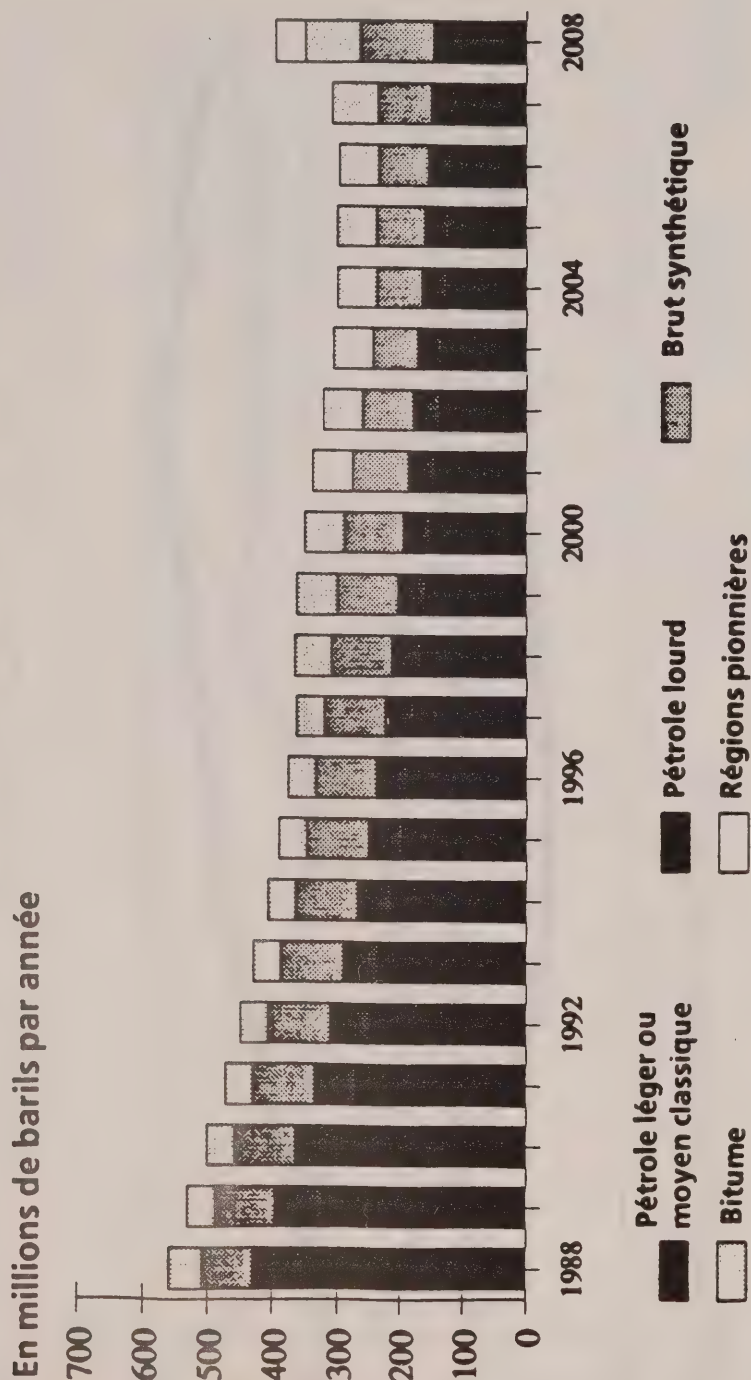
Bilans des mélanges de pétrole lourd canadien

Scénario de base



SOURCE: CERI.

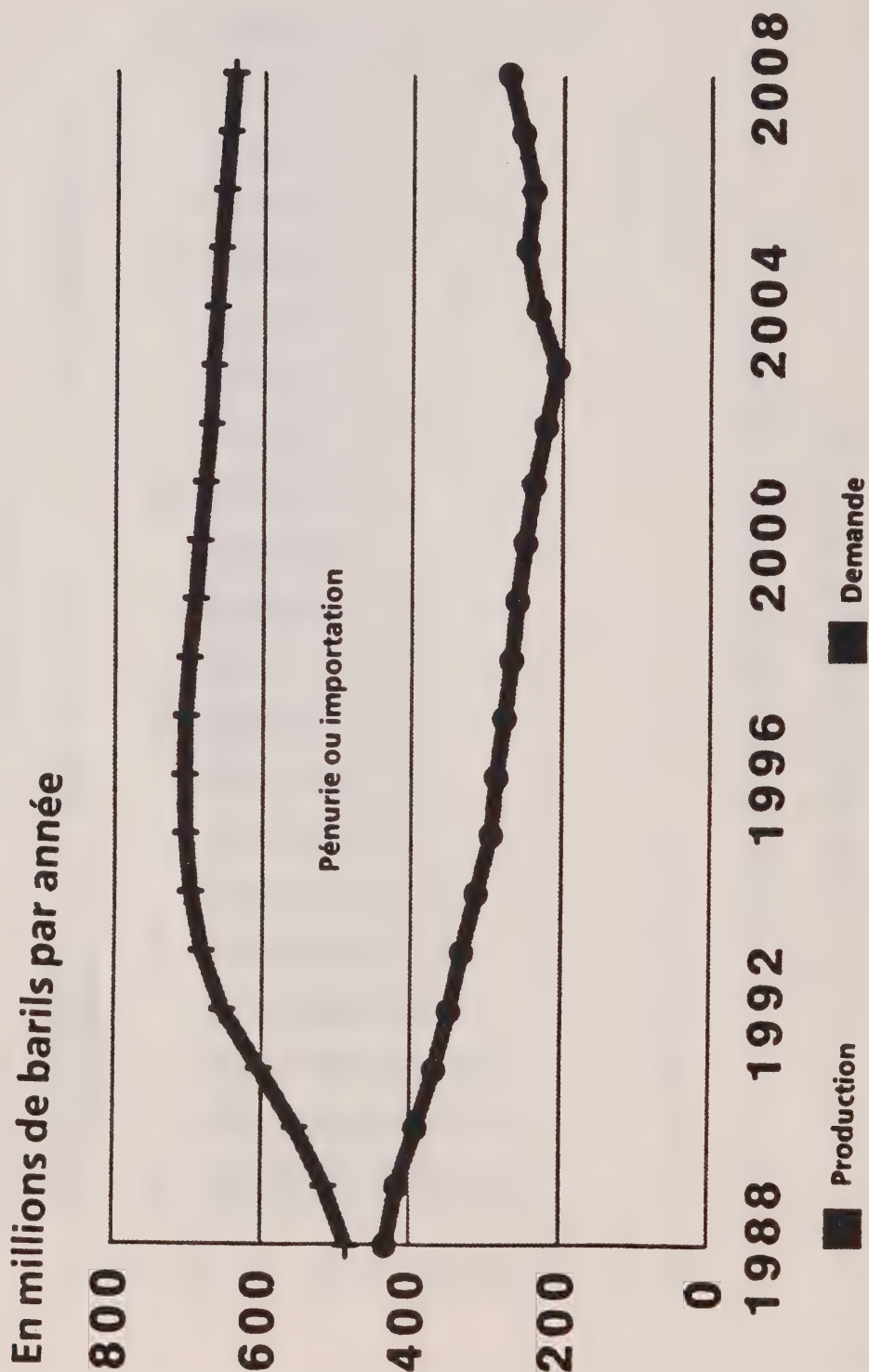
Bilans de l'offre et de la demande de pétrole brut Scénario de prix bas



SOURCE: CERI.

Bilans du pétrole léger canadien

Scénario de prix bas

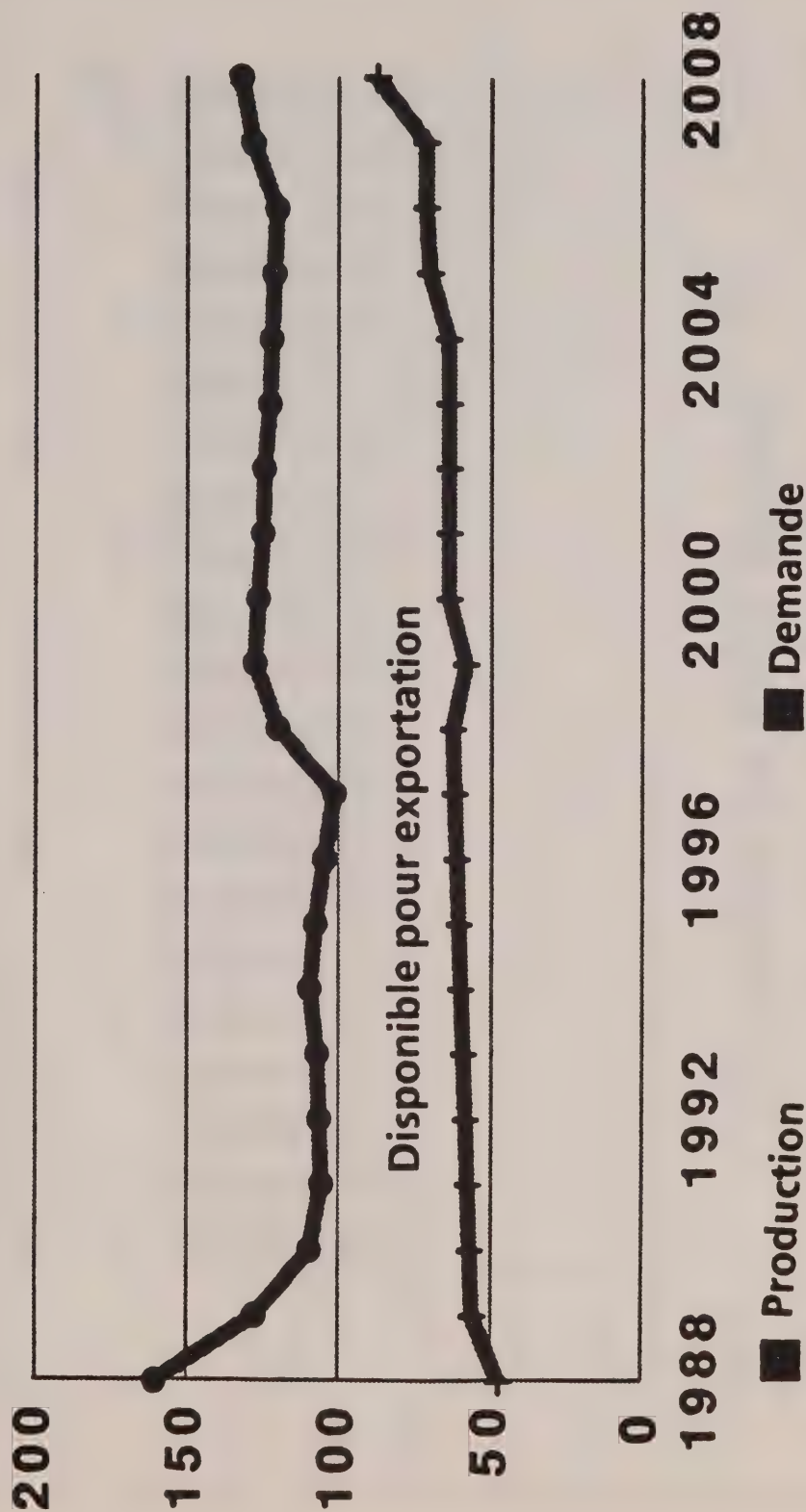


SOURCE: CERI.

Bilans des mélanges de pétrole lourd canadien

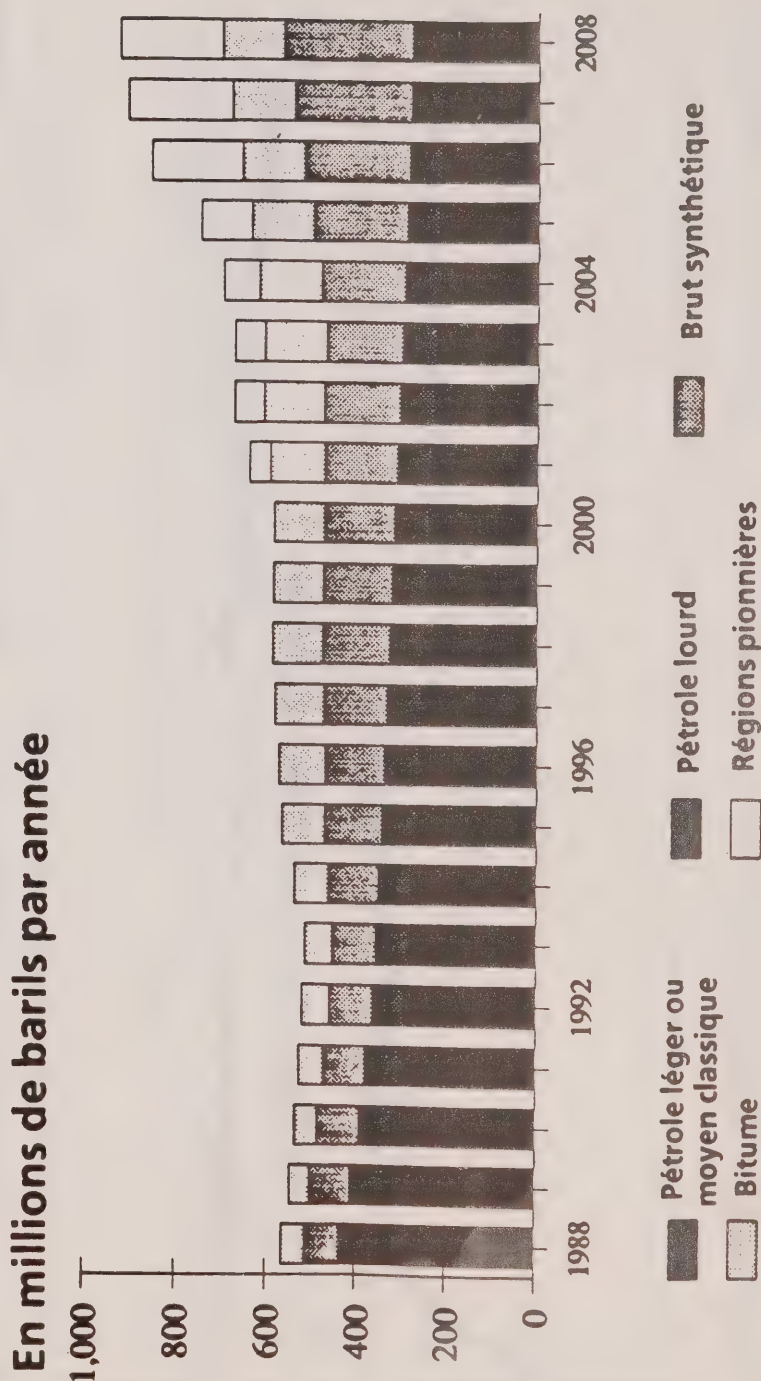
Scénario de prix bas

En millions de barils par année



SOURCE: CERI.

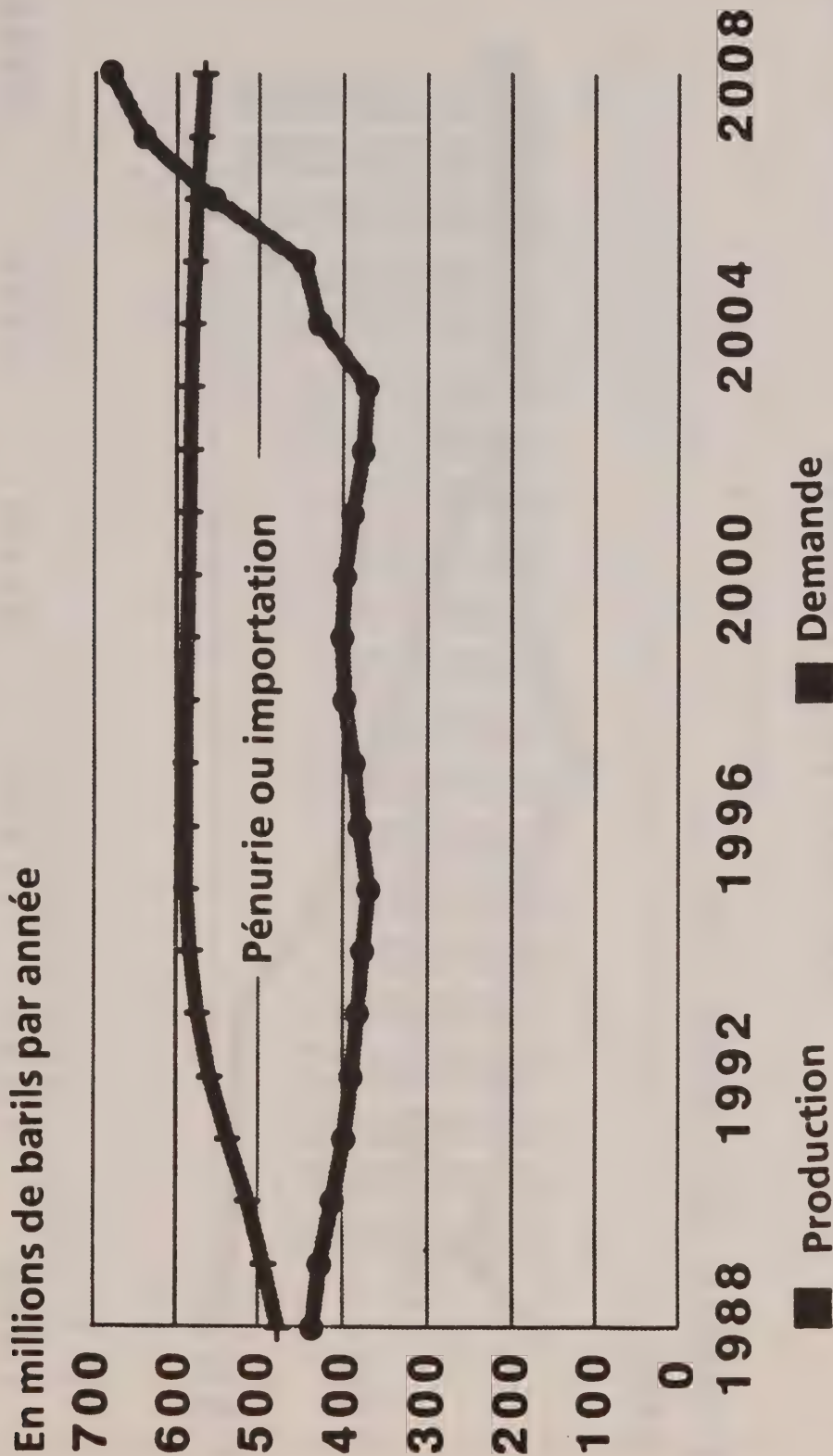
Bilans de l'offre et de la demande de pétrole brut Scénario de prix élevé



SOURCE: CERJ.

Bilans du pétrole léger canadien

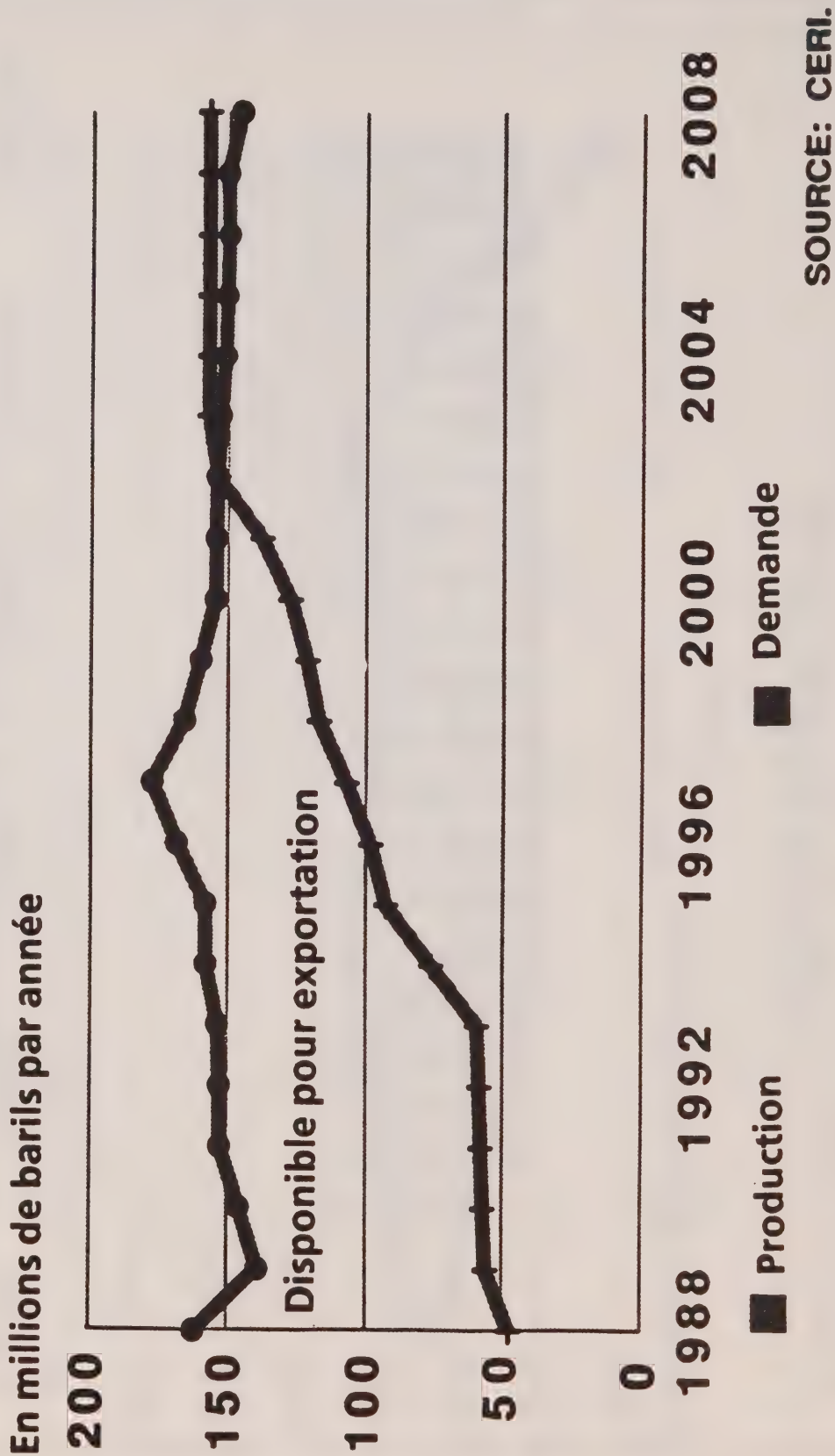
Scénario de prix élevé



SOURCE: CERI.

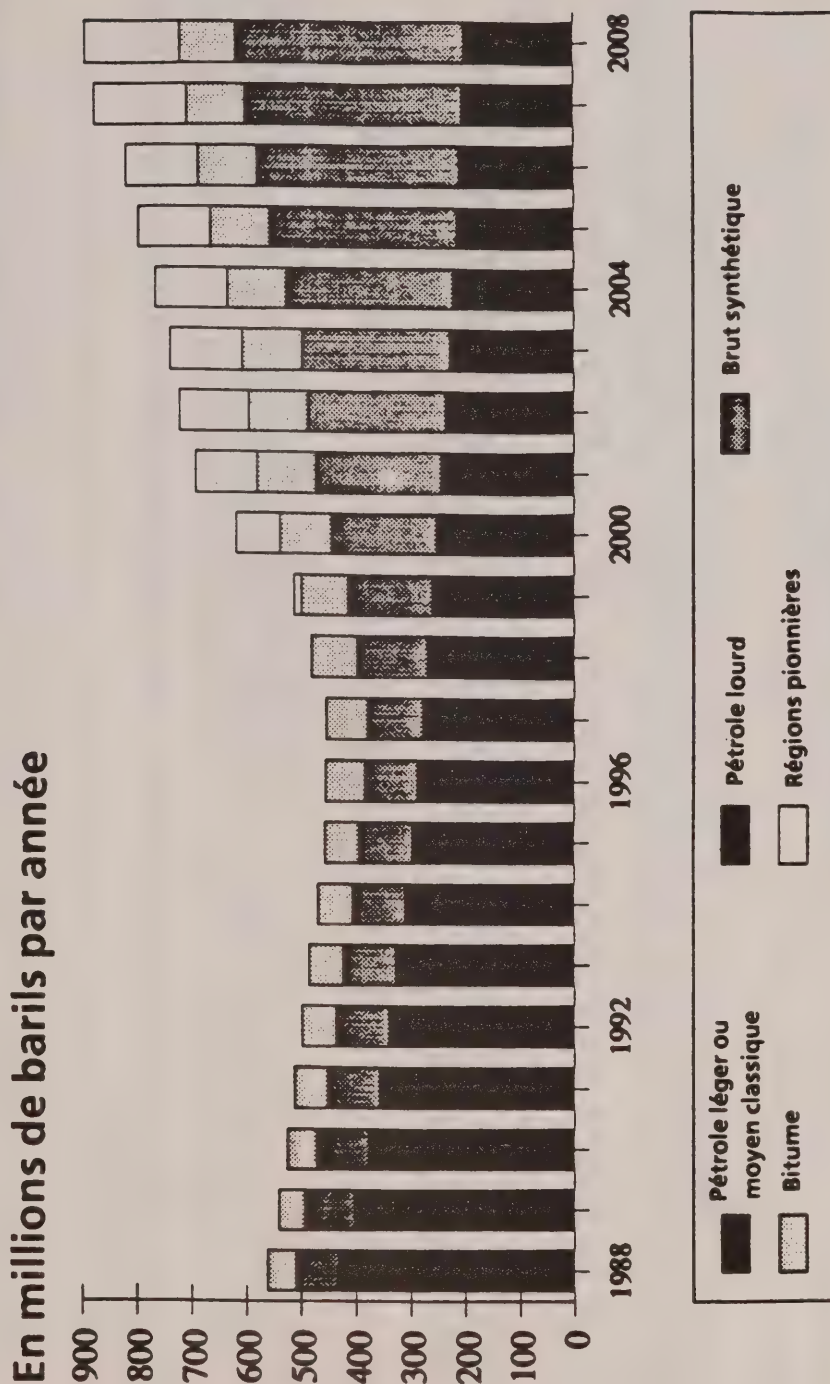
Bilans des mélanges de pétrole lourd canadien

Scénario de prix élevé



Résumé de la production - Toutes les sources

Prévision parfaite - Scénario de prix de base



SOURCE: CERL.

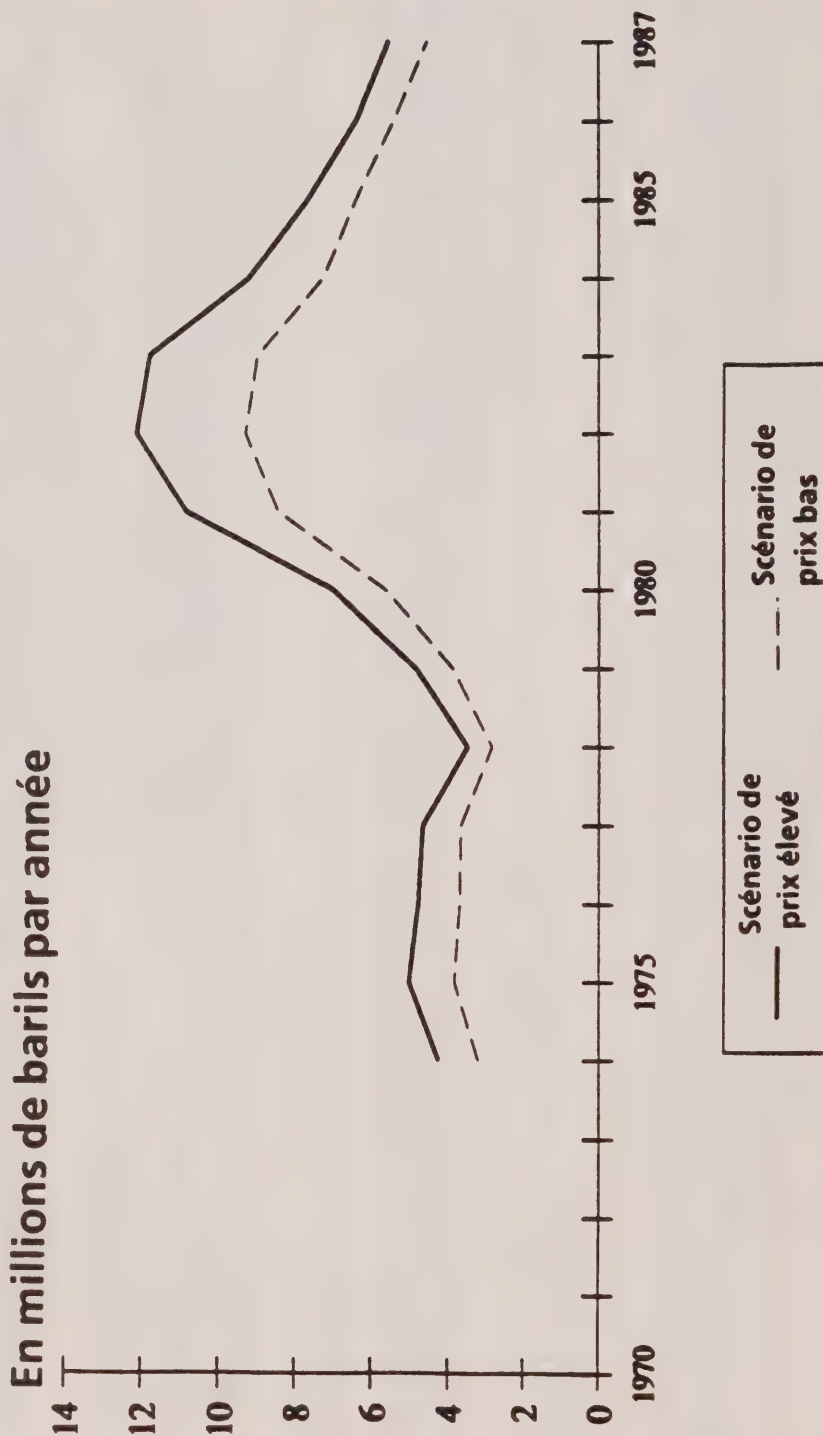
CONCLUSIONS

1. Les prix mondiaux du pétrole resteront volatiles et baisseront au cours des années 1990. La technologie exige des prix dans une fourchette de 26 \$ à 28 \$ le baril.
2. Les lois en matière d'environnement devraient avoir de profondes répercussions sur le marchés mondiaux de l'énergie. L'accent doit être sur les protocoles (1992).
3. Les réserves canadiennes de pétrole classique diminuent. La technologie déterminera vraisemblablement le type et le rythme de la mise en valeur des sables pétrolifères et de la valorisation.
4. Le débat actuel sur le gazoduc vers les marchés d'exportation déterminera probablement la structure du marché du gaz canadien au cours de la prochaine décennie.

5. Les technologies propres de combustion du charbon pourraient entraîner une importante augmentation de l'utilisation du charbon aux États-Unis, surtout en comparaison avec les options d'énergie nucléaire et de combustion du mazout.
6. Le gaz naturel pourrait être le «combustible des années 90» alors que la décennie suivante pourrait être consacrée au remplacement des hydrocarbures.
7. L'activité de forage de mise en valeur dans le bassin sédimentaire de l'Ouest a peu de chance d'afficher des gains importants à moins:
 - (i) d'une importante augmentation des prix du pétrole
 - (ii) d'une modification de la politique gouvernementale en matière d'extraction des hydrocarbures.

Scénario de base pour l'Alberta

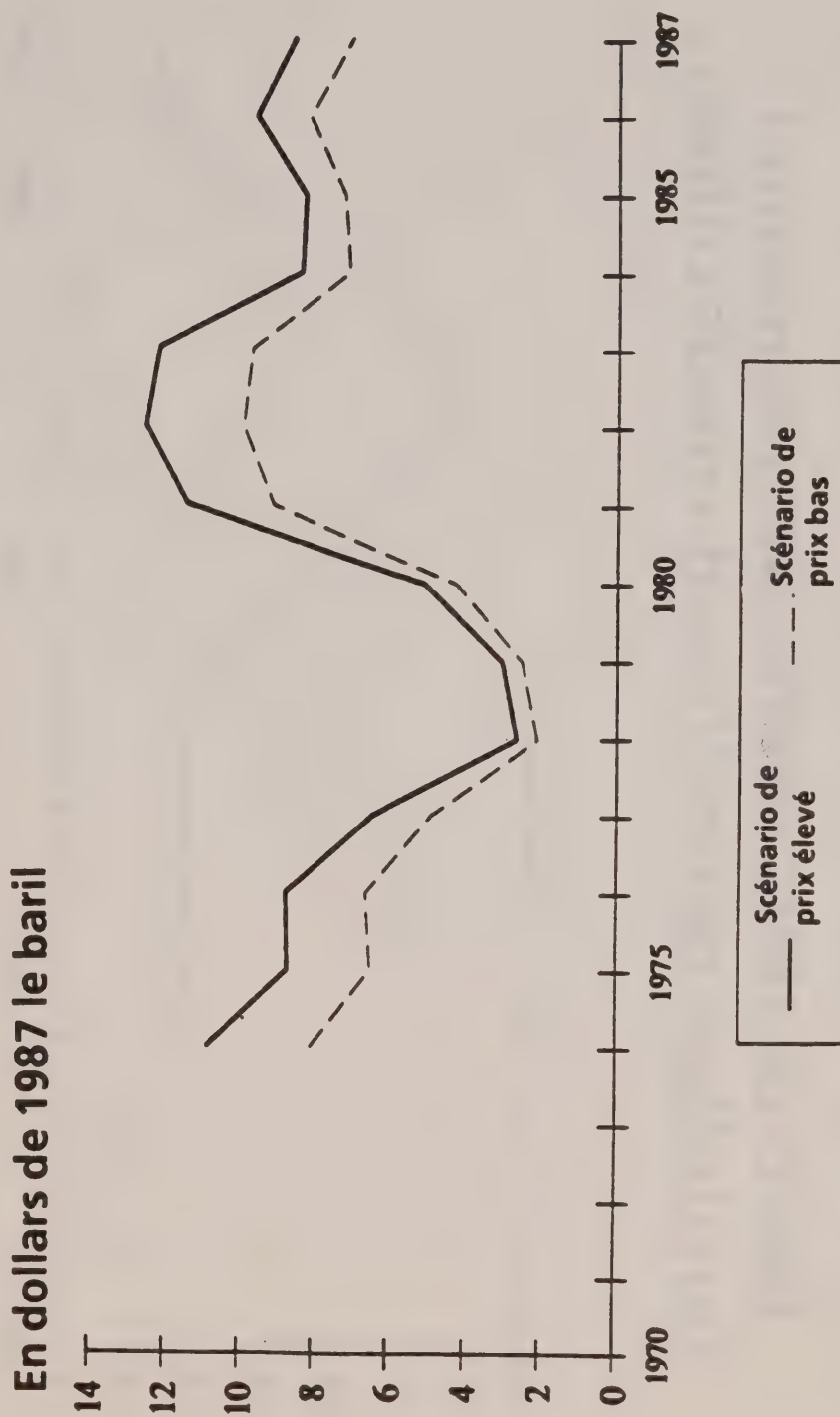
Coûts de découverte d'équivalents du pétrole brut



SOURCE: CERI.

Scénario de base pour Alberta

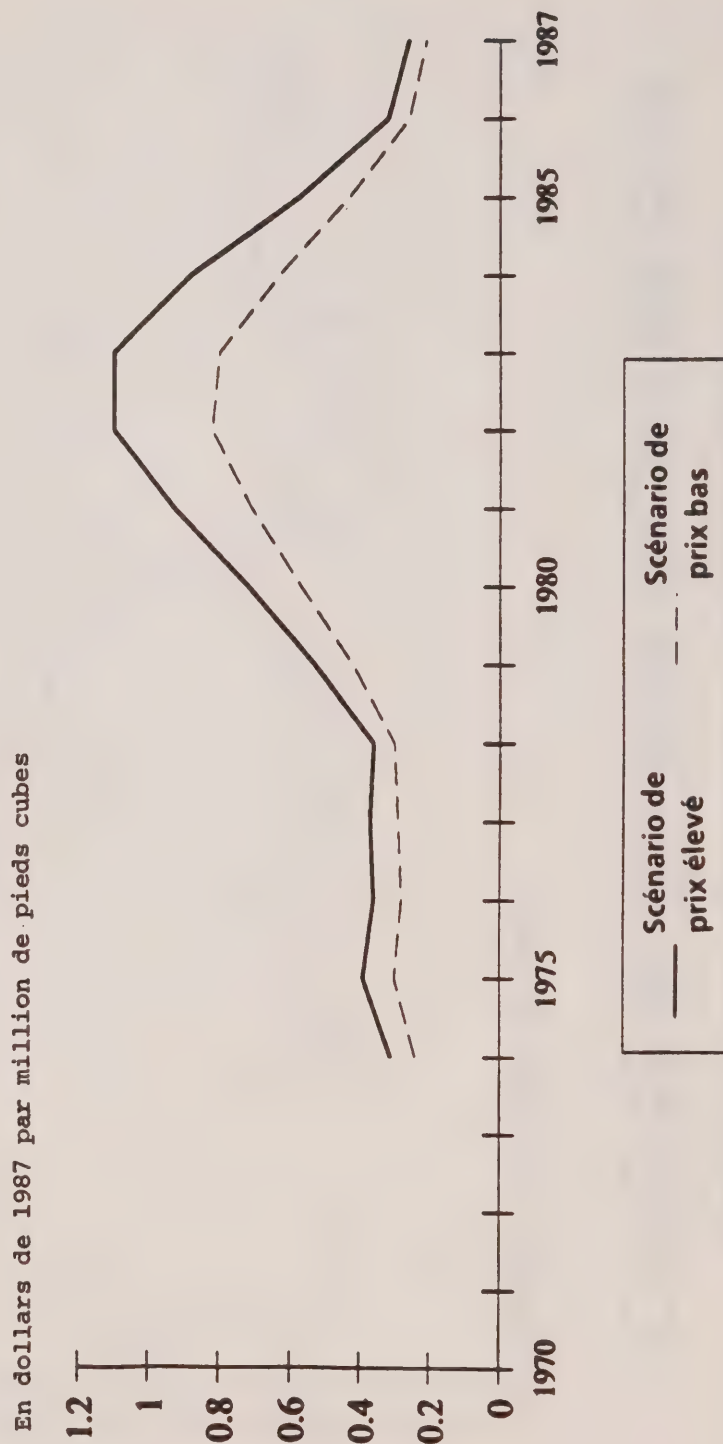
Coûts de découverte du pétrole brut



SOURCE: CERI.

Scénario de base pour Alberta

Coûts de découverte du gaz naturel (en dollars par million de pieds cubes)



SOURCE: CERI.



If undelivered, return COVER ONLY to:
Canadian Government Publishing Centre,
Supply and Services Canada,
Ottawa, Canada, K1A 0S9

En cas de non-livraison,
retourner cette COUVERTURE SEULEMENT à:
Centre d'édition du gouvernement du Canada,
Approvisionnement et Services Canada,
Ottawa, Canada, K1A 0S9

WITNESSES—TÉMOINS

From Petro Canada:

Mr. Wilbert Hopper, President.

De Petro Canada:

M. Wilbert Hopper, président.

From Doig's Digest:

Mr. Ian M. Doig, Editor.

De Doig's Digest:

M. Ian M. Doig, éditeur.

From the Canadian Association of Oilwell Drilling Contractors:

Mr. Brian Krausert, President;

Mr. Don Herring, Managing Director.

Mr. Herschel Hardin, Private Citizen.

Du «Canadian Association of Oilwell Drilling Contractors»:

M. Brian Krausert, président;

M. Don Herring, directeur.

M. Herschel Hardin, citoyen.

From the Canadian Energy Research Institute:

Mr. Anthony E. Reinsch, Vice President.

Du "Canadian Energy Research Institute":

M. Anthony E. Reinsch, vice-président.



Second Session
Thirty-fourth Parliament, 1989

Deuxième session de la
trente-quatrième législature, 1989

SENATE OF CANADA

SÉNAT DU CANADA

*Proceedings of the Standing
Senate Committee on*

*Délibérations du Comité sénatorial
permanent de*

Energy and Natural Resources

L'énergie et des ressources naturelles

Chairman:
The Honourable DAN HAYS

Président:
L'honorable DAN HAYS

Monday, November 27, 1989

Le lundi 27 novembre 1989

Issue No. 4
Second Issue on:

Fascicule n° 4
Deuxième fascicule concernant:

The extent to which Petro-Canada has met its original purpose, and to evaluate this purpose with respect to Petro-Canada's evolving role in the Canadian energy scene.

Dans quelle mesure la société Petro-Canada a réalisé son objectif initial et à évaluer cet objectif par rapport au rôle que doit assumer cette société sur la scène énergétique canadienne.

First Issue On:

Premier fascicule concernant:

The review of the document entitled "Energy and Canadians into the 21st Century: A Report on the Energy Options Process", tabled in the Senate on 16th August 1988 (Sessional Paper No. 332-1008) and in particular to examine the energy policy observations and recommendations contained therein.

L'étude du document intitulé: «L'énergie et les Canadiens au seuil du 21^e siècle: Rapport de la confluence énergétique», déposé au Sénat le 16 août 1988 (document parlementaire n°332-1008) et notamment d'examiner les commentaires formulés au sujet de la politique énergétique ainsi que les recommandations qu'il contient.

WITNESS:
(See back cover)

TÉMOIN:
(Voir à l'endos)

STANDING SENATE COMMITTEE ON
ENERGY AND NATURAL RESOURCES

Chairman: The Hon. Senator Dan Hays

Deputy Chairman: The Hon. Senator James Balfour

and

The Honourable Senators:

Adams	Lefebvre
Austin, P.C.	*MacEachen, P.C. (or Frith)
Balfour	*Murray (or Doody)
Hastings	Olson, P.C.
Hays	Ottenheimer
Kelly	Poitras
Kenny	Roblin, P.C.

**Ex Officio Members*

(Quorum 4)

Change in Membership of the Committee:

Pursuant to Rule 66(4), membership of the Committee was amended as follows:

The name of the Honourable Senator Barootes substituted for that of the Honourable Senator Kelly (November 22, 1989).

COMITÉ SÉNATORIAL PERMANENT DE
L'ÉNERGIE ET DES RESSOURCES NATURELLES

Président: L'honorable Dan Hays

Vice-président: L'honorable James Balfour

et

Les honorables sénateurs:

Adams	Lefebvre
Austin, c.p.	*MacEachen, c.p. (ou Frith)
Balfour	*Murray (ou Doody)
Hastings	Olson, c.p.
Hays	Ottenheimer
Kelly	Poitras
Kenny	Roblin, c.p.

**Membres d'office*

(Quorum 4)

Modification de la composition du Comité:

Conformément à l'article 66(4) du Règlement, la liste des membres du Comité est modifiée, ainsi qu'il suit:

Le nom de l'honorable sénateur Barootes substitué à celui de l'honorable sénateur Kelly (le 22 novembre 1989).

ORDERS OF REFERENCE

Extract from the Minutes of the Proceedings of the Senate, Wednesday, June 21, 1989:

“The Honourable Senator Hays moved, seconded by the Honourable Senator Neiman:

That the Standing Senate Committee on Energy and Natural Resources be authorized to review the extent to which Petro-Canada has met its original purpose, and to evaluate this purpose with respect to Petro-Canada’s evolving role in the Canadian energy scene; and

That the Committee present its final report no later than 31st March 1990.

The question being put on the motion, it was—
Resolved in the affirmative.”

Extract from the Minutes of the Proceedings of the Senate, Wednesday, June 21, 1989:

“The Honourable Senator Hays moved, seconded by the Honourable Senator Lewis:

That the Standing Senate Committee on Energy and Natural Resources be authorized to review the document entitled: “Energy and Canadians into the 21st Century: A Report on the Energy Options Process”, tabled in the Senate on 16th August 1988 (Sessional Paper No. 332-1008) and in particular to examine the energy policy observations and recommendations contained therein; and

That the Committee present its final report no later than 30th June 1990.

The question being put on the motion, it was—
Resolved in the affirmative.”

ORDRES DE RENVOI

Extrait des Procès-verbaux du Sénat du mercredi 21 juin 1989:

«L’honorable sénateur Hays propose, appuyé de l’honorable sénateur Neiman:

Que le Comité sénatorial permanent de l’énergie et des ressources naturelles soit autorisé à établir dans quelle mesure la société Petro-Canada a réalisé son objectif initial et à évaluer cet objectif par rapport au rôle que doit assumer cette société sur la scène énergétique canadienne; et

Que le comité présente son rapport final au plus tard le 31 mars 1990.

La motion, mise aux voix, est adoptée.»

Extrait des Procès-verbaux du Sénat du mercredi 21 juin 1989:

«L’honorable sénateur Hays propose, appuyé de l’honorable sénateur Lewis:

Que le Comité sénatorial permanent de l’énergie et des ressources naturelles soit autorisé à étudier le document intitulé: «L’énergie et les Canadiens au seuil du 21^e siècle: Rapport de la confluence énergétique», déposé au Sénat le 16 août 1988 (document parlementaire n° 332-1008) et notamment d’examiner les commentaires formulés au sujet de la politique énergétique ainsi que les recommandations qu’il contient; et

Que le comité présente son rapport final au plus tard le 30 juin 1990.

La motion, mise aux voix, est adoptée.»

Le greffier du Sénat
Gordon L. Barnhart
Clerk of the Senate

MINUTES OF PROCEEDINGS

THURSDAY, NOVEMBER 27, 1989
(8)

[Text]

The Senate Standing Committee on Energy and Natural Resources met at 7:34 p.m. this day, the Chairman, the Honourable Senator Dan Hays, presiding.

Members of the Committee present: The Honourable Senators Hastings, Hays, Kenny, Olson, Ottenheimer and Poitras. (6)

In attendance: From Dean Clay Associates: Mr. Dean Clay.

Also in attendance: The Official Reporters of the Senate.

Witness:

From the C.D. Howe Institute:

Mr. Thomas E. Kierans, President.

The Committee, in compliance with the Order of Reference of Wednesday, June 21, 1989 resumed its review of the extent to which Petro-Canada has met its original purpose, and to evaluate this purpose with respect to Petro-Canada's evolving role in the Canadian energy scene; the Committee in compliance with its Order of Reference of Wednesday June 21, 1989 proceeded to consider the document entitled: "Energy and Canadians into the 21st Century: A Report on the Energy Options Process", tabled in the Senate on 16th August 1988 (Sessional Paper No. 332-1008) and in particular to examine the energy policy observations and recommendations contained therein.

The witness made a statement and answered questions.

At 9:25 p.m., the Committee adjourned to the call of the Chair.

ATTEST:

PROCÈS-VERBAL

LE JEUDI 27 NOVEMBRE 1989
(8)

[Traduction]

Le Comité sénatorial permanent de l'énergie et des ressources naturelles se réunit aujourd'hui, à 19 h 34, sous la présidence de l'honorable sénateur Dan Hays (président).

Membres du Comité présents: Les honorables sénateurs Hastings, Hays, Kenny, Olson, Ottenheimer et Poitras. (6)

Aussi présent: De Dean Clay Associates: M. Dean Clay.

Également présents: Les sténographes officiels du Sénat.

Témoin:

De l'Institut C.D. Howe

M. Thomas E. Kierans, président.

Conformément à son ordre de renvoi du mercredi 21 juin 1989, le Comité poursuit l'examen de la mesure dans laquelle la société Petro-Canada a réalisé son objectif initial et l'évaluation de cet objectif par rapport au rôle que doit assumer cette société sur la scène énergétique canadienne; conformément à son ordre de renvoi du mercredi 21 juin 1989, le Comité entreprend l'étude du document intitulé «L'énergie et les Canadiens au seuil du 21^e siècle: Rapport de la confluence énergétique», déposé au Sénat le 16 août 1988 (document parlementaire n° 332-1008) et, notamment, l'examen des commentaires formulés au sujet de la politique énergétique ainsi que des recommandations qu'il contient.

Le témoin fait une déclaration et répond aux questions.

À 21 h 25, le Comité ajourne ses travaux jusqu'à nouvelle convocation du président.

ATTESTÉ:

Le greffier adjoint du Comité

Timothy Ross Wilson

Acting Clerk of the Committee

EVIDENCE

Ottawa, Monday, November 27, 1989

[Text]

The Standing Senate Committee on Energy and Natural Resources met this day at 7.30 p.m., to review the extent to which Petro-Canada has met its original purpose, and to evaluate this purpose with respect to Petro-Canada's evolving role in the Canadian energy scene.

Senator Dan Hays (*Chairman*) in the Chair.

The Chairman: Honourable senators, we have before us this evening Mr. Tom Kierans. There will also be an opportunity to raise some questions with respect to our reference on the energy options study. I am very pleased to welcome Mr. Kierans, who is currently the President of the C.D. Howe Institute. Mr. Kierans has a very illustrious curriculum vitae. He has a background that is enviable and we catch him at a very productive time of this life. Mr. Kierans is an important witness and I do not want to spend the committee's time going through this interesting information about him, because I believe that he is well known to all of you in that we have had at least a copy of the Energy Options Study before us for some time.

Without further ado, I say welcome, Mr. Kierans. Our usual custom is to have the witness make a few opening remarks. We would then like to have an opportunity to dialogue with you and deal with some questions that are concerning us.

Mr. Thomas Edward Kierans, President, C.D. Howe Institute: Thank you, Mr. Chairman, for inviting me. The issue is the pros and cons of the privatization of Petro-Canada and perhaps other privatizations. To begin the proceedings, what I thought I would attempt to do is to put my comments into a conceptual framework which we might or might not wish to use for the purposes of discussion and questions.

Typically and conventionally, public policy people such as lawyers and people like myself, tend to look at a commercial crown corporation within the context of whether it is or is not an appropriate instrument of policy. By that I mean that, given that there is some higher societal value than the pure market economy that we wish to see achieved, does this crown corporation deliver in that way? When one looks at Petro-Canada and tries to answer that question as an instrument of policy, it can be pretty well narrowed down to what the goals might be. For example, the goals might be security of oil supply. In other words, can a commercial crown corporation deliver to Canadians a measure of security of oil supply that they would not otherwise have by way of frontier drilling or whatever the case might be?

A second goal that one might look to for a commercial crown corporation such as Petro-Canada, in this instance, would be what I call regulatory insights; facetiously, a window on the wicked west or a window on the multinationals. The question is: Do we get that through Petro-Canada?

Finally, under the instrument of policy issue, one would look for something else in terms of the downstream operations. In

TÉMOIGNAGES

Ottawa, le lundi 27 novembre 1989

[Traduction]

Le Comité sénatorial permanent de l'énergie et des ressources naturelles se réunit aujourd'hui à 19 h 30 pour établir dans quelle mesure la société Petro-Canada a réalisé son objectif initial et évaluer cet objectif par rapport au rôle que doit assumer cette société sur la scène énergétique canadienne.

Le sénateur Daniel-Philippe Hays (*président*) occupe le fauteuil.

Le président: Honorables sénateurs, nous avons avec nous ce soir M. Tom Kierans. Nous aurons l'occasion de soulever certaines questions sur notre étude de la Confluence énergétique. Il me fait plaisir de souhaiter la bienvenue à M. Kierans, actuellement président de l'Institut C.D. Howe. M. Kierans a fait une brillante carrière. Son expérience est enviable et nous l'accueillons à une période très productive de sa vie. M. Kierans est un témoin important. Je ne prendrai pas le temps d'énumérer des renseignements à son sujet, car je crois que vous le connaissez tous bien, du moins nous avons tous pu parcourir le rapport de la Confluence énergétique.

Sans plus tarder donc, bienvenue monsieur Kierans. D'habitude, le témoin prononce quelques propos liminaires. Nous aimerions ensuite pouvoir dialoguer avec vous et soulever certaines questions qui nous préoccupent.

M. Thomas Edward Kierans, président, Institut C.D. Howe: Merci, monsieur le président, de m'avoir invité. Il s'agit de déterminer les avantages et les inconvénients de la privatisation de Petro-Canada et, peut-être, d'autres privatisations. Pour commencer, j'ai pensé vous présenter un cadre conceptuel que nous voudrions peut-être utiliser pour la discussion et les questions.

En général, les gens chargés d'établir la politique officielle—des avocats et des personnes comme moi-même—ont tendance à considérer les sociétés d'État commerciales du point de vue de leur utilité en tant qu'instruments politiques. Par cela je veux dire que, certaines valeurs sociales dépassant les considérations purement économiques, nous devons nous demander si cette société d'État aide à les concrétiser? Lorsque l'on considère Petro-Canada comme instrument politique et qu'on essaie de répondre à cette question, il s'agit en fin de compte de déterminer ce que sont les buts recherchés. Par exemple, il pourrait s'agir d'assurer la sécurité des approvisionnements en pétrole. En d'autres mots, est-ce qu'une société d'État commerciale assure aux Canadiens une certaine sécurité des approvisionnements en pétrole qui n'existerait pas autrement, soit par des travaux de forage dans les régions pionnières ou par d'autres moyens?

Une deuxième raison d'être d'une société d'État commerciale, en l'occurrence de Petro-Canada, pourrait être de servir en quelque sorte de source de renseignement sur les vilains de l'Ouest ou sur les multinationales, à des fins de réglementation. La question est de savoir si Petro-Canada remplit ce rôle.

Enfin, en ce qui concerne l'instrument politique, on voudrait autre chose en ce qui concerne les activités dans le secteur

[Text]

other words, do you get, in effect, lower distribution costs or do you get lower gasoline costs at the wellhead?

In the case of Petro-Canada today, I would argue that we get none of those things. I would argue that, in terms of security of oil supply, if one wanted, one could move into the frontiers, or perhaps governments or government-directed corporations might hold the view that something existed somewhere out there that the private sector had not yet discovered and that it was also economic. If you have that view, then you simply go to auction and you can invite Mobil or Imperial or a privatized Petro-Canada, whatever the case might be, to drill up in those areas. If, from a private commercial point of view, they did not wish to do so, then that would be a lot less expensive than delivering the whole of Petro-Canada. In other words, you would simply target the particular goal and then you would be paying only for the particular goal.

Insofar as regulatory insights are concerned—or a window on multinationals, if you wish—I would say that there is no question that, between 1969 and 1974-75, we as a nation or the federal government were not completely on top of the industry, and there certainly was a saying at the time that the nation's energy policy arrived when Bill Twaits landed at the airport in Ottawa. However, that was a long time ago. The fact of the matter is that, through a whole series of agencies and a whole series of evolutions of the public service and through a whole series of recognitions of the fact that the public and private sectors have to work better together, the information available to governments and to their agencies is incomparably better, and therefore the need to maintain a multi-billion-dollar window is no longer the case.

Insofar as the downstream costs are concerned, that somehow there might be efficiencies, I do not think any of us have noticed the speed at which Petro-Canada will rush to move a cent or a half-cent per litre off at the pumps faster than will anyone else. Therefore I would say that from that first angle of perception, the instrument of policy, it is no longer a perfect instrument of policy, although I would not argue that it was not one at one time. In fact, I would argue, as I did in 1979, that it was one at one point in time. However, I think it has had its day and, from that angle of perception, it is no longer one.

Moving away from the lawyer, one can turn to the economist and talk about notions of efficiency. The question then is: Should we in fact have a Petro-Canada for reasons of efficiency? That, in turn, becomes divided into the two usual goals which economists bring into the notions of efficiency; two goals which are not very imaginative. The first is a notion of allocative efficiency. In common lay terms, that simply means: Does it promote competition? Of course, that is not the notion of a commercial crown corporation.

The second goal is: Does it have a role, vis-a-vis distributional efficiency? In this case, I would define that objective as being two separate objectives only for illustrative purposes. The first would be: Can this enormous commercial crown corporation somehow deliver regional distribution efficiencies that the market does not permit in Atlantic Canada, in British Columbia, in northern Ontario, or whatever the case might be.

[Traduction]

aval. Autrement dit, est-ce que les coûts de distribution ou les coûts de l'essence sont plus faibles?

Je dirais que Petro-Canada n'accomplit rien de tout cela. Pour ce qui est de la sécurité des approvisionnements en pétrole, si les gouvernements ou des sociétés dirigées par les gouvernements pensent qu'il y a, dans les régions pionnières, des ressources que le secteur privé n'a pas encore découvertes mais qui pourraient être rentables, ils pourraient tout simplement faire un appel d'offres de forage et confier les travaux à Mobil ou à Imperial ou encore à Petro-Canada privatisée. Si les entreprises privées ne sont pas intéressées, le gouvernement pourrait alors se charger du projet; cette solution sera moins coûteuse que de garder toute la structure de Petro-Canada. En d'autres mots, on pourrait tout simplement se fixer et financer des buts précis.

Pour ce qui est de servir de source de renseignement sur les multinationales, à des fins de réglementation, il est évident qu'entre 1969 et 1974-1975 le pays et le gouvernement fédéral n'étaient pas très au courant de ce qui se passait dans l'industrie, et plusieurs disaient à l'époque que la politique énergétique nationale est née lorsque Bill Twaits est atterri à l'aéroport d'Ottawa. Mais, il y a longtemps de cela. Il reste que les gouvernements et leurs organismes ont accès à des renseignements de bien meilleure qualité grâce à un ensemble d'organismes et à l'évolution de la fonction publique et grâce aussi au fait que les secteurs public et privé ont reconnu qu'ils devaient collaborer davantage. Il n'est donc plus nécessaire de maintenir cette source de renseignement qui nous coûte des milliards.

Pour ce qui est des coûts du secteur aval et des gains d'efficacité, on ne peut dire que Petro-Canada se précipite pour réduire, avant tous les autres, le prix à la pompe d'un cent ou d'un demi-cent le litre. Par conséquent, je pense qu'elle n'est plus tellement efficace comme moyen d'intervention, quoique je n'irais pas jusqu'à dire qu'elle ne l'a jamais été. En fait, comme je l'ai dit en 1979, je crois qu'à une certaine époque elle a eu son utilité. Toutefois, elle a fait son temps.

C'était le point de vue de l'avocat; mettons-nous maintenant dans la peau de l'économiste et parlons d'efficacité. Devrions-nous conserver Petro-Canada pour des raisons d'efficacité? Les économistes associent en général deux buts à cette notion d'efficacité, deux buts qui ne demandent pas beaucoup d'imagination. Le premier concerne l'allocation efficace des ressources. En termes simples, il s'agit de savoir si la société d'État promouvait la concurrence. Ce n'est évidemment pas l'objectif d'une société d'État commerciale.

Le second but concerne l'efficacité de la distribution. À des fins d'illustration, nous pouvons décomposer ce deuxième but en deux fonctions distinctes. La première serait d'assurer l'efficacité de la distribution là où le marché en est incapable, que ce soit dans les régions de l'Atlantique, en Colombie-Britannique, dans le nord de l'Ontario ou ailleurs. La deuxième serait une fonction sociale, soit d'empêcher, par exemple, que les

[Text]

Or, alternatively, does this enormously large commercial crown corporation deliver distributional efficiencies or social efficiencies which keep the poor or the disadvantaged from being hurt as opposed to the wealthy from, let us say, a sharp increase in oil prices? Again, I would say that, looking at Petro-Canada from an economist's point of view, it is not there to do that; it does not, in fact, do that and it cannot afford to do that, so it does not pass that test of being a commercial crown corporation.

The political economists or the political scientists perhaps have a better and broader definition of the notion of efficiency. That definition is broken down into three, and the first is what they call commercial efficiency. That combines all of the efficiency measures, both the societal objectives as well as the market economic objectives that one might wish to deliver. So, for the sake of example, they would say: "I take a look at this particular commercial crown corporation and I want to know whether it works, not only from the point of view of its market economic efficiency, but also whether it works by reason of the fact that it physically delivers oil to Yellowknife, to Burin or to some other locale in Canada that would otherwise not receive that oil", and that is an important point.

The second element that political scientists talk about is the notion of political efficiency. Would such a proposal meet what we would call a public choice goal? That is, how does it respond in terms of the log rolling impacts of various constituencies, usually single-issue constituencies, on meeting a particular goal and thereby sustaining its relevance from that point of view? Finally, is the proposal market efficient, but market efficiencies just takes us back allocative efficiencies.

Insofar as commercial efficiency is concerned in dealing with that political scientist term, I would argue that what you are doing with Petro-Canada is bringing out a blunderbuss to kill a gnat. If, in fact, we have a problem of physically delivering oil to Burin, which might not otherwise get there, there is a whole series of other ways of going about it without sustaining a \$6-billion corporation. Insofar as political efficiency is concerned—and I will come back to this as I think it is very small and visceral—given the fact that the price of gasoline at the pump is not much less, if it is at all less, than it would otherwise be, and given the fact that in most ways this corporation is not behaving much differently from a Shell, an Imperial Oil or anybody else, it is hard to understand, except in some mythological sense, how this proposal delivers a political efficiency measure.

I come now to the notion of the myth of the state; namely, that something is bigger than itself. Let me use VIA Rail as an example. It may or may not be the case that Canadians believe that they need a passenger rail service integrating the country from coast to coast, but if it is the case that they believe it and if it is a case of believing that it is one of the ties that binds us, then we have distinguished the notion between a need, something that keeps the country together, and an entitlement. That is what I call a myth of the state. You can get rid of VIA and you can explain that people do not travel by train any more, and so forth, but you have to replace that myth. Let us apply the same thinking to Petro-Canada. Did Petro-Canada ever fulfil a real myth that gave us the notion that we were

[Traduction]

pauvres ou les personnes démunies soient plus durement touchés que les riches par une flambée des prix du pétrole. Est-ce que cette énorme société d'État commerciale remplit ces fonctions? Je dirais, en adoptant le point de vue d'un économiste, que ce n'est pas le rôle de Petro-Canada; elle n'atteint pas ces objectifs et elle n'en a pas les moyens. Par conséquent, c'est une société d'État commerciale qui n'a pas sa raison d'être.

Les économistes politiques ou les politologues ont peut-être une meilleure définition, une définition plus large, de la notion d'efficacité. Cette définition comporte trois éléments, le premier étant ce qu'ils appellent l'efficacité commerciale. Celle-ci englobe toutes les mesures possibles d'efficacité, aussi bien son rôle social que sa performance sur le marché. À titre d'exemple, un politologue dirait: «Lorsque je considère cette société d'État commerciale pour savoir si elle fonctionne bien, je tiens compte de son efficacité sur le marché, mais je veux également savoir si elle livre matériellement du pétrole à Yellowknife, à Burin ou à un endroit quelconque du Canada qui, autrement, ne recevrait pas de pétrole», et cela est un point important.

Le deuxième élément dont parlent les politologues est la notion d'efficacité politique. Est-ce qu'une société d'État donnée répond à ce que nous appellerions un choix public? Est-ce qu'elle permet de mettre en équilibre l'influence de divers groupes, d'habitude des groupes qui n'ont qu'un seul intérêt, en ce qui a trait à un objectif particulier, ce qui assurerait sa légitimité? Enfin, il y a l'efficacité du marché, mais cela nous ramène à l'allocation efficace des ressources.

En ce qui concerne l'efficacité commerciale, je dirais que le choix de Petro-Canada comme instrument est aussi logique que le choix d'un canon pour tuer des mouches. Si la livraison de pétrole à Burin pose réellement un problème, nous disposons d'autres mesures mieux adaptées qu'une société de six milliards de dollars. Pour ce qui est de l'efficacité politique—et je reviendrai à cette question car je crois qu'elle est fondamentale—comme le prix de l'essence n'est pas beaucoup, voire pas du tout, inférieur à ce qu'il serait sans Petro-Canada et étant donné qu'à bien des égards cette société ne se comporte pas tellement différemment de Shell, ou d'Imperial Oil ou de toute autre société, il est difficile de comprendre, sauf dans un quelconque sens mythologique, quelle serait l'efficacité politique de cette formule.

J'en viens maintenant à la question du symbole, c'est-à-dire une valeur plus grande que la chose elle-même. Prenons VIA Rail comme exemple. Les Canadiens croient peut-être avoir besoin d'un service de passagers qui unit le pays d'un océan à l'autre; si c'est vraiment le cas, il faut distinguer entre le besoin d'avoir quelque chose qui assure la cohésion du pays et l'idée qu'il s'agit d'un droit. C'est ce que j'appelle un symbole. Vous pouvez vous débarrasser de VIA et expliquer que les gens ne voyagent plus par train, mais vous devez remplacer le symbole. Appliquons le même raisonnement à Petro-Canada. Petro-Canada a-t-il déjà joué le rôle d'un véritable symbole qui nous aurait donné l'impression de nous rapprocher les uns des autres d'une manière qui n'aurait pas été possible autrement? Si

[Text]

binding ourselves together in a way that otherwise we could not do? If it did provide that myth and if it endures, then it is a reason for distinguishing between a need that the public sector can and must afford on the one hand and an entitlement which it cannot afford. I would argue that Petro-Canada does not fill that need. I would argue for the sake of example that Dome Petroleum in its upstream exploration operations played a much greater role in terms of fulfilling that notion of a myth of the Canadian entrepreneur, even though the company was highly American-owned, and that we survived the demise of Dome Petroleum. I would argue that Imperial Oil, while it has a multinational characterization to it, has a substantial component of not only Canadian ownership but of Canadian citizenship. I would argue further that a privatized Petro-Canada could have a substantially larger component of Canadian ownership without particularly differentiating itself in terms of its behaviour for mythological reasons in terms of ties that bind the country. So I would argue that if all one is worried about is that Petro-Canada not pass into Japanese or American control, one achieves that by following what the British did by providing a golden share. However, that is no reason, and there is no mythological reason for not privatizing.

There is another reason which is sometimes raised by government spokesmen in private and occasionally in public, and that is, "Can we make a buck at it? If we were to privatize the company, wouldn't we lose money?", as if somehow that mattered. Using the numbers loosely—as I have not had an opportunity to review the numbers because they have not been available for some time—if, for example, the government has Petro-Canada on its books at \$6 billion when its market value is only \$5.5 billion, and if it sold the company to Canadians, it would take a hit. That is, the budgetary deficit would be \$.5 billion larger than it would otherwise be. This argument is sometimes put forward as a reason why one cannot privatize something. The fact is that Canada does not have a budgetary deficit. Canada has a debt problem and a debt servicing problem. What we are dealing with here is a cash-on-cash requirement. For every \$6 billion the government raises between now and 1993, that is \$6 billion less debt than would otherwise be on the government books and \$6 billion less debt than would otherwise have to be served. Speaking as a former investment banker, I can assure you as a semi-expert witness that the financial markets would look right through such a transaction. The financial markets would not be upset with Mr. Wilson's deficit being \$.5 billion higher because he privatized Petro-Canada and took the book hit. The financial markets would be quite ecstatic by the fact that the debt was going to be less than it would otherwise be.

This brings one to the issue of the fiscal question, which is: should it be subsidized for some social policy issue that I have not devined in the course of setting out this little paradigm? There is a whole series of reasons that one can think of. They do not exist today, but one worries about what might happen tomorrow. For example, what are the social objectives of having this particular instrument of policy around? It may or not protect less fortunate people at the down-stream end or we may get an oil price shock or a gasoline shock, or it may or may not help the Canadians who are worried about oil price

[Traduction]

Petro-Canada a effectivement incarné ce symbole et qu'il l'incarne encore, il faut alors distinguer entre un besoin réel auquel le secteur public doit répondre et pour lequel il doit trouver les ressources, d'une part, et, d'autre part, un service auquel les gens croient avoir droit mais que le gouvernement n'a pas les moyens d'assurer. Selon moi, Petro-Canada ne répond pas à ce besoin. Je dirais, à titre d'exemple, que Dome Petroleum incarnait beaucoup mieux ce mythe de l'entrepreneur canadien grâce à ses activités d'exploration en amont, même si cette société était fortement contrôlée par les Américains et nous avons malgré tout survécu à sa disparition. Je dirais qu'Imperial Oil, malgré son caractère multinational, a une forte participation canadienne et qu'elle compte de nombreux citoyens canadiens dans ses effectifs. Je dirais encore que, si Petro-Canada était privatisée, elle pourrait conserver un taux de participation canadienne beaucoup plus élevé que ces autres sociétés, sans que son comportement ne change au point de l'éliminer comme symbole unificateur. J'estime donc que si notre seule crainte c'est que Petro-Canada passe entre des mains japonaises ou américaines, on peut faire comme les Britanniques et imposer un droit de blocage. Toutefois, ce n'est pas une raison symbolique ou autre interdisant sa privatisation.

Il y a une autre raison que soulèvent les porte-parole du gouvernement en privé et parfois en public et qu'on pourrait formuler ainsi: «Pourrions-nous en tirer un profit? Si nous privatisons la société, perdrons-nous de l'argent?», comme si cela avait une importance quelconque. J'interprète les chiffres librement, car je n'ai pas eu l'occasion de les examiner puisqu'ils ne sont disponibles que depuis peu. Supposons que, dans les livres du gouvernement, Petro-Canada a une valeur de six milliards de dollars alors que sa valeur marchande n'est que de 5,5 milliards. Si elle est vendue à des Canadiens, le gouvernement essuierait une perte, c'est-à-dire que le déficit budgétaire augmenterait de 0,5 milliard de dollars. Cet argument est parfois avancé comme une raison de ne pas privatiser. Le fait est que le Canada n'a pas de déficit budgétaire. Le Canada a un problème de dette et de service de la dette. Il s'agit ici de comptant. À chaque fois que le gouvernement ira chercher six milliards d'ici à 1993, il réduira d'autant sa dette et le service de la dette. Comme ancien spécialiste des services de banque d'investissement et quasi-expert, je peux vous assurer que les marchés financiers ne seraient pas du tout dupes d'une telle transaction. Les marchés financiers ne seraient pas bouleversés si le déficit de M. Wilson augmentait de 0,5 milliard de dollars parce qu'il aurait privatisé Petro-Canada et enregistré un déficit. Les marchés financiers seraient au contraire tout à fait ravis de savoir que la dette pourrait être moins élevée.

Cela nous amène à la question financière, soit: Devrait-on subventionner Petro-Canada pour une raison de politique sociale que je n'ai pas devinée en préparant ce petit schéma? On pourrait énumérer toute une liste de raisons. Elles n'existent pas aujourd'hui, mais l'on s'inquiète de ce qui pourrait arriver demain. Par exemple, est-ce que cet instrument d'intervention permet d'atteindre des objectifs sociaux? Il protège peut-être, mais ce n'est pas sûr, les moins fortunés du secteur aval; nous aurons peut-être une flambée des prix du pétrole ou de l'essence; les Canadiens qui s'inquiètent des prix du pétrole

[Text]

security, which I think is a chimera, in the event that we have an oil price shock. The fact is that if one is worried about those things, one can find other instruments to deal with them.

So, Mr. Chairman, to me it comes down to the fact that there is only one reason why one would not privatize Petro-Canada, and that is because there is a small, isolated group of well-meaning people, a single interest group if you will, who, for emotional reasons or for personal intuitive reasons feel that Canada's resource base is being sold out, and, therefore, they are opposed to privatization. There is not a lot of these people. In my judgment, it is not a rationally grounded thesis, but it is the only conceivable rationale for blocking the privatization of Petro-Canada at this time.

The Chairman: In many people's minds, Petro-Canada has served an important social purpose, that of developing the Canada lands or frontier areas. In fact, this issue is receiving a lot of attention now in that the interests of Petro-Canada, particularly those offshore East Coast Canada, but also in other frontier areas, are primarily in assets which Petro-Canada cannot continue to develop. According to the chairman, the company is in a position where it must dispose of those assets which, in all probability, means that they will not be developed. The number used by Petro-Canada as being the amount required to meet its commitments to develop these high-cost projects is about \$500 million. This, in some people's minds, is one of the reasons why Petro-Canada was created and is evidence of the company meeting a valid social purpose. Would you care to comment, particularly as to how those projects would proceed without Petro-Canada?

Mr. Kierans: Let me move back, Mr. Chairman, from where you began and deal with the social purpose. There is no social purpose to speak of because, when we deal with the frontier lands, we are dealing with oil and with the International Energy Association. To the extent that the reserves are there, they will either be developed by Canadians or by Mobil, Amoco or someone else. To the extent that they are developed by somebody else, they will come under the terms of the IEA and, as a consequence, will be shared or not shared as a function of their existence. I cannot buy into the concept of the social purpose.

I think Mr. Hopper makes a good point. What he is saying first and foremost is that the exploration for the reserves is an economic proposition. If we cannot finance the exploration and development of them, we will automatically be diluted down—we will lose them. Because the governmental budgetary processes cannot deal with this, it is a bad reason to see them pass from Canadian hands into non-Canadian hands given that the Canadian taxpayer has paid for them one way or another. That is a fairly compelling reason. It is not particularly different, I might add, from the reason Claude Taylor would have used in terms of the privatization of Air Canada. He knew he had to rebuild his fleet and that he needed \$700 million the next day. The government then acknowledged Air Canada would have to be privatized.

My problem with that whole process is that, while the goal is desirable—which is that there is no need to have something we

[Traduction]

se sentent peut-être protégés, alors qu'à mon avis ce n'est pas le cas. Mais si vraiment ces questions nous inquiètent, nous pouvons trouver d'autres moyens d'y répondre.

Monsieur le président, je ne peux imaginer qu'une seule raison de ne pas privatiser Petro-Canada et c'est qu'un petit groupe isolé de personnes bien intentionnées—un groupe à intérêt unique—croit, pour des raisons émotives ou pas intuition personnelle, que le capital-ressource du Canada est en train d'être aliéné et, par conséquent, s'oppose à la privatisation. Et ces personnes ne sont pas nombreuses. À mon avis, cette thèse n'a aucun fondement rationnel mais, pour le moment, c'est la seule chose qui empêcherait la privatisation de Petro-Canada.

Le président: Pour plusieurs, Petro-Canada a rempli une importante fonction sociale, celle de développer les terres du Canada ou les régions pionnières. En fait, cette question a reçu beaucoup d'attention car les intérêts de Petro-Canada, et en particulier ceux qui sont situés au large de la côte est du Canada mais également dans d'autres régions pionnières, sont surtout des ressources que Petro-Canada ne peut plus mettre en valeur. Selon le président, la société est obligée de céder ces avoirs, ce qui, en toute probabilité, veut dire qu'ils ne seront pas exploités. Selon Petro-Canada, il lui faudrait environ 500 millions de dollars pour respecter ses engagements de mettre en œuvre ces dispendieux projets. Selon certains, c'est l'une des raisons pour lesquelles Petro-Canada a été créée et c'est la preuve que cette société a une fonction sociale valable. Que pensez-vous de cela et pouvez-vous nous dire comment vous pensez que ces projets iront de l'avant sans Petro-Canada?

M. Kierans: Revenons en arrière, monsieur le président, là où vous avez commencé et traitons de la fonction sociale. Il n'y a pour ainsi dire pas de fonction sociale car, lorsqu'il s'agit des régions pionnières, donc de pétrole nous traitons avec l'Agence internationale de l'énergie. Dans la mesure où des réserves existent, elles seront mises en valeur soit par des Canadiens, soit par Mobil, Amoco ou quelqu'un d'autre. Si quelqu'un d'autre les met en valeur, elles seront alors visées par les exigences de l'AIE et, par conséquent, elles seront partagées, ou peut-être pas, selon les circonstances. Je ne peux pas accepter le concept de fonction sociale.

Je pense que M. Hopper soulève un point valable. Ce qu'il dit d'abord et avant tout c'est que la recherche de ressources est une question économique. Si nous ne pouvons financer l'exploration et la mise en valeur, nous devons trouver ailleurs des capitaux et nous perdrons le contrôle de ces ressources. Le fait que le gouvernement n'ait pas les moyens financiers nécessaires n'est pas une raison de laisser échapper ces ressources des mains des Canadiens et passer entre des mains étrangères, puisque le contribuable canadien a déjà payé d'une façon ou d'une autre. Cela est une raison assez convaincante. J'ajouterais qu'elle n'est pas tellement différente de la raison qu'a fait valoir Claude Taylor dans le cas de la privatisation d'Air Canada. Il savait qu'il devait reconstituer son parc d'avions et qu'il lui fallait 700 millions de dollars le lendemain. Le gouvernement a alors reconnu qu'Air Canada devait être privatisée.

Dans tout cela, ce qui me préoccupe malgré le fait que le but soit souhaitable—c'est-à-dire qu'il ne faudrait pas diluer le

[Text]

already have diluted for no good reason—the real thing that is getting in the way is an artificial barrier that easily ought to be overcome. My real problem goes one step beyond that and I have said this before in other fora. I do not believe that this government, while it has predilection towards privatization, has a commitment to privatization. There is a big difference between the two. Commitment is a pro-active policy to deal with a certain block of assets and to deal with it in a certain programmed way. Our government's commitment seems to be reactive and we ought not to react in terms of what Mr. Hopper says. We ought to deal with the issues on their merits and not react because we are going to be diluted down, or not because the government has to put out another \$.5 million. We ought to be reacting because of the types of reasons I have tried to put forward.

The Chairman: Perhaps I can approach this by stepping back a little and mentioning that we live in a world today where we consume 52 million barrels a day, of which 20 million or so are supplied by OPEC. Certainly OPEC, in 1973, demonstrated that it can influence the market. It is a factor. We had some bad experiences in 1973 and in 1979.

The environment has always been an issue in terms of listing things that the market will probably not take care of. I do not think the market has any interest in the environment and should not have any.

Another concern we have relates to our sovereignty, particularly when we bear in mind the degree to which our industries are foreign owned. We live next door to the United States, a country which is short of all forms of energy goods with the exception of coal and is currently more dependent on imported oil than it was in 1973 before the first oil price shock. That is a factor which concerns us. We also must mention that we have entered into an agreement with the United States, the Canada-U.S. Free Trade Agreement. You talked about that in your energy options study, and we will get into that.

There are other elements in our world, particularly in the energy sector, which led us to intervene at one point and to have some misguided and sometimes not misguided policies. We are concerned with the fact that those elements may be still valid. Perhaps you might share with us your view of policy development in this area in light of these elements.

Mr. Kierans: I will try to deal with those questions both from the point of view of Petro-Canada and of Canada.

Petro-Canada, in every case except one which is the environment, is obviously a gnat on the back of an elephant. OPEC comes and goes and will come and go and Petro-Canada's ability to mitigate it—unless it becomes the vehicle of some huge tax transference policy through its gasoline stations, which is inconceivable and presumably it would do it through a negative income tax or a variety of other things—is not a Petro-Canada issue.

Insofar as sovereignty is concerned, foreign ownership across the board has come down substantially. It is about 26 per cent of Canadian industry. When Walter Gordon was upset about

[Traduction]

capital sans raison valable—le véritable obstacle est artificiel et devrait être facilement surmonté. Ma véritable préoccupation va au-delà de cela, et j'en ai déjà parlé dans d'autres circonstances. Le gouvernement actuel a une préférence pour les privatisations, mais je ne crois pas qu'il ait pris d'engagement en ce sens. Il y a une grande différence entre les deux. Un engagement suppose une politique pro-active visant à traiter un certain bloc d'avoirs d'une façon prévue d'avance. Notre gouvernement semble plutôt réagir aux événements, et il ne faudrait pas qu'il se fonde sur les affirmations de M. Hopper. Il faudrait que nous traitions ces questions selon leur mérite et ne pas réagir parce que le capital va être dilué ou parce que le gouvernement doit déboursier encore un demi-million de dollars. Il faudrait agir pour les raisons que j'ai essayé de faire valoir.

Le président: J'aimerais revenir en arrière un peu et dire que nous vivons aujourd'hui dans un monde où il se consomme 52 millions de barils de pétrole par jour, dont environ 20 millions sont fournis par l'OPEP. L'OPEP a certainement montré en 1973 qu'elle pouvait influencer le marché. C'est un facteur. Nous avons connu de mauvaises expériences en 1973 et en 1979.

L'environnement a toujours figuré parmi les choses dont ne s'occupera probablement pas le marché. Je ne pense pas que le marché s'intéresse à l'environnement ni qu'il devrait le faire.

Une autre de nos préoccupations concerne notre souveraineté, surtout lorsque nous songeons à quel point nos industries sont contrôlées par des étrangers. Nous vivons à côté des États-Unis, pays où il manque de tous les produits énergétiques, à l'exception du charbon, et dont la dépendance à l'égard du pétrole importé est actuellement plus grande qu'avant le premier choc pétrolier en 1973. C'est un facteur qui nous préoccupe. Nous devons aussi mentionner le fait que nous avons conclu un Accord de libre-échange avec les États-Unis. Vous en avez parlé dans votre rapport de la Confluence énergétique et nous y reviendrons.

Il y a d'autres facteurs dans le monde, surtout dans le secteur de l'énergie, qui nous ont incités à intervenir à un moment donné et qui nous ont fait adopter des politiques—parfois mais pas toujours—mal inspirées. Nous nous inquiétons du fait que ces facteurs puissent encore jouer un rôle. Vous pourriez peut-être nous dire ce que vous pensez de l'évolution de la politique dans ce domaine, à la lumière de ces facteurs.

M. Kierans: J'essaierai de traiter ces questions tant du point de vue de Petro-Canada que de celui du Canada.

Petro-Canada, dans tous les cas sauf celui de l'environnement, est évidemment un moucheron sur le dos d'un éléphant. L'OPEP va et vient et elle continuera d'aller et de venir, et la capacité de l'influence n'est pas du ressort de Petro-Canada—à moins que, par l'entremise de ses stations d'essence, elle ne devienne le véhicule d'une politique ayant pour but un énorme transfert fiscal, ce qu'elle devrait réaliser par un impôt négatif ou divers autres moyens, mais c'est inconcevable.

En ce qui concerne la souveraineté, la participation étrangère dans tous les secteurs a considérablement diminué. Elle est d'environ 26 p. 100 dans l'industrie canadienne. Lorsque

[Text]

this issue in 1968 we were talking in terms of 54 per cent or even 72 per cent. It is the Americans who are now concerned with foreign ownership. Canada has come down to 26 per cent. We have survived the experience very nicely, thank you, and we have learned how to regulate foreign ownership without having to put capital in to own it, which was not necessarily the appropriate response. The Americans, however, are, strangely enough, behaving bizarrely in this area. So far as the Free Trade Agreement is concerned, Petro-Canada has nothing to do with it.

I will now touch on the subject of Petro-Canada and the environment, and I will run them down as Canadian issues. It has certainly come to my attention that the assumption is that Petro-Canada will somehow set a blazing torch into the future as to how energy companies ought to behave. The fact of the matter is that for the world, not just the western world, to come to terms with the trade-offs between energy and the environment, there is nothing Petro-Canada can do. It is not going to finance new technological improvements, per se, because that is not going to be done out of one company. It is not going to finance a new pricing system because that cannot be done by one company. It could certainly be a model system in terms of toxic spills or in terms of a variety of other attitudes, but that will apply in all events to all companies. I do not see much of a role for Petro-Canada in any of these things.

So far as the country as a whole is concerned, the points are extremely important. I think OPEC would have lost more out of its desire to cartelize the price of oil than did western countries except for one thing, the western countries shot themselves in the foot by trying to control prices and by trying to mute consumer and market responses. I do not rule out the possibility that OPEC will reform at some point in the future. I think it is highly unlikely but I do not rule it out.

To attempt to mobilize a whole industry or a massive national agency, the premium costs of that kind of insurance policy relative to the security of the insurance policies offered are all out of proportion. Insofar as the environment is concerned, Canada's response has to be quite simply not one of companies but of concentrating on ensuring that its system is both at the cutting edge of the environmental aspects of improving and making more benign the environmental effort, both technologically and in terms of the air we breathe, if you would, while remaining internationally competitive. It must do both and we are rich enough to do both.

Now, there is a mistaken notion abroad in this country that we have 30 per cent to cut out because we are energy wasteful. The fact of the matter is that buried and inherent within that 30 per cent is the fact that we are energy rich. For the sake of example, let us say that Honda is going to locate a plant in Alliston. If you are building cars and if you have literally a three-second outage, the fact is that you trash four cars. When I say that, I do not mean that you then merely fix the bumpers. I mean that you melt them down and start all over again. So the stability, consistency and quality of supply of our energy is certainly going to make us more energy intensive than others

[Traduction]

Walter Gordon s'est inquiété de cette question, en 1968, les taux de participation étrangère étaient de 54 p. 100 et même de 72 p. 100. Ce sont maintenant les Américains que cela inquiète. Pour notre part, nous nous sommes très bien tirés de l'expérience et nous avons appris comment régler la participation étrangère sans avoir à investir nos propres capitaux, ce qui n'est pas nécessairement la bonne façon de faire les choses. Toutefois, les Américains, et c'est assez étrange, se comportent de façon bizarre à cet égard. Pour ce qui est de l'Accord de libre-échange, cela ne concerne en rien Petro-Canada.

Je parlerai maintenant du rôle de Petro-Canada en matière d'environnement. J'ai entendu dire que Petro-Canada est censée montrer la voie en donnant l'exemple de ce que les sociétés énergétiques doivent faire. Le fait est que le monde entier, et pas seulement l'Occident, doit concilier l'énergie et l'environnement et que Petro-Canada ne peut rien y faire. Ce n'est pas elle qui financera de nouveaux perfectionnements technologiques, car ce n'est pas une chose qu'une société peut entreprendre à elle seule. Elle ne financera pas un nouveau système de tarification, car cela ne peut pas être fait par une seule société. Elle pourrait certainement servir de modèle en ce qui a trait aux déversements de produits toxiques ou par diverses autres attitudes, mais cela est vrai de toutes les sociétés. Je ne vois pas à cet égard un grand rôle pour Petro-Canada.

En ce qui concerne le pays dans son ensemble, ces questions sont extrêmement importantes. Je crois que l'OPEP aurait perdu bien plus que les pays occidentaux en essayant de fixer arbitrairement le prix du pétrole, sauf que les pays occidentaux se sont nui à eux-mêmes en essayant de contrôler les prix et en faisant la sourde oreille aux réactions des consommateurs et des marchés. Je n'élimine pas la possibilité que l'OPEP change d'attitude tôt ou tard. Je crois que c'est très peu probable, mais je n'élimine pas cette possibilité.

En essayant de mobiliser l'industrie entière ou un organisme national gigantesque pour nous mettre à l'abri des risques, c'est comme si nous avions pris une assurance dont les primes n'ont aucune commune mesure avec la sécurité offerte. Pour ce qui est de l'environnement, le Canada doit tout simplement, non pas se concentrer sur les sociétés, mais faire en sorte que son système soit à la fine pointe des aspects environnementaux pour améliorer et rendre l'effort plus salubre en ce sens, tant du point de vue technique que de celui de l'air que nous respirons, tout en restant concurrentiel à l'échelle internationale. Il doit faire les deux et dispose des richesses nécessaires pour y parvenir.

On croit généralement à tort dans ce pays qu'il nous faut réduire de 30 p. 100 notre consommation, parce que nous gaspillons l'énergie. Le fait est, et il ne faut pas se le cacher, que notre pays est riche en ressources énergétiques. Je vous donne un exemple. Disons que Honda va s'installer à Alliston. On se met à fabriquer des voitures et il se produit une panne d'électricité de trois secondes. Résultat: quatre voitures à mettre à la paille. Et il ne s'agit pas simplement de réparer les pare-chocs; il faut remettre tout à la fonte et recommencer à zéro. Ainsi, la stabilité, la constance et la qualité de l'approvisionnement de notre énergie nous en rendra à coup sûr beaucoup plus dépen-

[Text]

might be. That is not to say that we are as energy efficient as we might be, but it is simply to say that this whole notion that we are energy wasters verges on a myth.

The notion of sovereignty in a global trading world is a difficult one. Certainly, when one takes a look at it from the point of view of energy, it becomes a particularly difficult one. If the Dutch, who were so good at protecting their Jewish population from the Nazi menace, were to be threatened by the Arabs, if somehow OPEC were to curtail their shipments, then it seems to me entirely meet and correct that it would come out of all of our hides at this moment in time. That, of course, is what the IEA is all about: If you curtail shipments to anybody, you curtail them to everyone. So the notion of sovereignty in that kind of an environment means sharing; it does not mean hoarding. This is a major distinction that I would make there.

Insofar as the Free Trade Agreement is concerned, we have one vulnerability only, and that is with natural gas. All of our resources, with the exception of medium gravity crude, are abundant or inexhaustible, but natural gas is a particularly difficult commodity to deal in. With oil, we have no choice; we have already agreed we are going to share it, for all the reasons I have given. However, the situation with natural gas is tricky because it is abundant. We have a heck of a lot of it. We probably have a lot more than we think we have and it is probable that the Americans are going to need it.

So what are we going to do about it? What the Free Trade Agreement says, in plain English, is that we cannot change our minds. We do not have to sell it to them; they never said that. They only said, in plain English, "If you have agreed to contract with us, then you cannot change your minds," because of some unforeseen event such as the fracturing of a reservoir, a recalibration of our reserve estimates such as happened with the northern cod species, or whatever the case might be, "and not treat us equally." That is all they ask for and that is what the agreement says, but it means much more than what it says. What it means is that we have a central Canadian natural gas consumption and distribution industry which is used to being protected and mollycoddled, and they are not prepared to pay the price of protection. The moment you do not pay the price of protection, then the other guys, i.e. the Americans, might bid up the price, get a share of those resources and, in the event that something goes wrong, get cut-back pro rata, which would have a disproportionate geometrically inverse effect on us. What that means is that our consumers have to get it right. In plain English, they have to pay the price.

The Chairman: I may come back to how we get them to do that, but I will move on to Senator Kenny.

Senator Kenny: Thank you, Mr. Chairman. Welcome, Mr. Kierans. It has been fascinating listening to you. I started off with some questions, which I shall not pursue, but, as I listened, I have thought of more questions.

A moment ago you said that we had learned how to regulate foreign ownership without having to put in the capital. Do you have any evidence for that? Can you point to the conventional

[Traduction]

dants que ce pourrait être le cas pour d'autres pays. Cela ne veut pas dire que nous sommes aussi éconergétiques que nous pourrions l'être, mais que toute cette notion selon laquelle nous gaspillons l'énergie frise le mythe.

La notion de souveraineté dans le cadre des échanges internationaux pose un problème, et un problème particulièrement difficile lorsqu'on parle d'énergie. Si les Hollandais, qui ont réussi avec brio à protéger leur population juive contre la menace nazie, devaient être menacés par les Arabes, si pour une raison ou pour une autre l'OPEP devait réduire ses expéditions, il me semble tout à fait convenable que la notion de souveraineté s'estompe. C'est bien sûr la raison d'être de l'AIE: réduire les expéditions pour un client, c'est les réduire pour tout le monde. Ainsi la notion de souveraineté dans ce genre de situation signifie partage, non pas accumulation. Il s'agit là d'une distinction importante que je tiens à faire.

En ce qui concerne l'Accord de libre-échange, il n'y a qu'un seul défaut à la cuirasse: le gaz naturel. Toutes nos ressources, à l'exception du brut à densité moyenne, sont abondantes ou inépuisables, mais le gaz naturel pose un problème particulier. Dans le cas du pétrole, nous n'avons pas le choix; nous avons déjà convenu de le partager pour toutes les raisons que j'ai données. Dans le cas du gaz naturel, toutefois, la situation est délicate parce que nous en avons en abondance. Nous en avons une sacrée quantité. Nous en possédons probablement au-delà de nos espérances, et il se peut que les Américains en aient besoin.

Qu'allons-nous faire? Ce que dit clairement l'Accord de libre-échange, c'est que nous ne pouvons changer d'idée. Nous ne sommes pas tenus de leur vendre notre gaz; ils n'ont jamais dit cela. Ils ont simplement dit: «Si vous signez un contrat avec nous, vous ne pouvez changer d'idée»—à cause de certains imprévus comme la fissuration d'un réservoir, d'une réévaluation des réserves, comme cela s'est produit dans le cas de la morue du Nord, ou d'une autre raison quelconque—et «ne pas nous accorder un traitement égal.» C'est tout ce que les États-Unis demandent et c'est ce que stipule l'Accord, mais les conséquences vont beaucoup plus loin que cela. En effet, nous avons au Canada une industrie centrale pour la consommation et la distribution du gaz naturel qui a l'habitude d'être protégée, mais on n'est pas disposé à payer le prix de la protection. Et si l'on ne paie pas le prix de la protection, alors les autres, c'est-à-dire les Américains, pourront faire monter les prix, obtenir leur part de ces ressources et, en cas de difficulté, obtenir des réductions au pro rata, ce qui aurait sur nous un effet inverse géométriquement disproportionné. Il est donc bien évident qu'on doit payer le prix.

Le président: Il se peut que je revienne sur la façon dont nous devons nous y prendre pour y arriver, mais je passe la parole au sénateur Kenny.

Le sénateur Kenny: Merci, monsieur le président. Bienvenue, monsieur Kierans. Votre discours est captivant. J'avais au départ quelques questions, mais d'autres me sont venues par la suite.

Vous avez dit tout à l'heure que nous avions appris à réglementer la participation étrangère sans souscrire de capital. En avez-vous des preuves? Pouvez-vous énumérer des mesures

[Text]

measures of R&D or of exporting jobs so that you can say that we have such a hot regulatory system in Canada that we can afford foreign ownership?

Mr. Kierans: In energy only.

Senator Kenny: In energy only?

Mr. Kierans: Sorry, is that the question?

Senator Kenny: I thought you were generalizing, but if you want to focus on energy, that is fine.

Mr. Kierans: I was referring very specifically to the tools that we had acquired, such as the Petroleum Monitoring Association or Agency to regulate energy. There was a time, as we all know, where we did not know how the oil was coming up from Venezuela, going through the offshore corporation, for the sake of example, and what type of spreads were being taken off it, and whether we were taking in South American crude as opposed to Middle Eastern crude, or whether it was at a 15 cent per barrel differential, although that seems funny, looking back from this day and age. The fact of the matter is that we have all of those knowledge and information tools at our disposal. Besides the knowledge and information, we also have a public service that has grown into the National Energy Program in terms of thinking about what it can do with the information and learning about the uses and the limitations of the information.

Above and beyond that, I would argue—and have argued when I pre-authored the energy options report, which I did not finally author—that what we really have is a recognition among the three principal sets of the five or six sets of players, of the lines of difference among us and how far you can go. The three sets of players are: the multinationals operating in Canada, the Government of Canada, and the producing provinces. It was therein that we saw the contention that dominated so much of our lives between 1981 and 1984. Everybody understands that intergenerational knowledge extends for about 19 years, not 40, and people have learned the limits beyond which each party can grind the whole system to a halt. Any one of those in the oil industry, acting in concert, which is just simply a mind set, not a conspiracy set, or the producing provinces acting in concert, or the federal government getting angry and responding has the power to grind the system to a halt at any given point in time. This provides them with enormous value-added incentives in terms of communicating in plain rules in a way that precludes the necessity of the federal government, for the sake of example, making an enormous capital investment in a particular industry and knowing what is going on. That is the substance of my argument.

Senator Kenny: Would it be fair to say that in the energy industry in the past few years we have seen a significant decrease in regulation and a significant decrease in Canadian ownership?

Mr. Kierans: We have seen a significant decrease in regulation and some decrease in Canadian ownership. There is no question about that. It is what one would expect when one does not need it. It is easy for someone like myself to wax lyrical at

[Traduction]

classiques de recherche-développement ou d'exportation d'emplois prouvant que notre système de réglementation est à ce point sensationnel au Canada que nous pouvons nous permettre la participation étrangère?

M. Kierans: Dans le domaine de l'énergie seulement.

Le sénateur Kenny: Dans le domaine de l'énergie seulement?

M. Kierans: Je m'excuse, mais s'agit-il de la question?

Le sénateur Kenny: Je croyais que vous généralisiez, mais si vous voulez vous limitez à l'énergie, ça me convient.

M. Kierans: Je faisais allusion très précisément aux outils dont nous nous sommes munis, comme l'Agence de surveillance du secteur pétrolier ou l'Agence de réglementation de l'énergie. Il est arrivé à une certaine époque, comme nous le savons tous, que nous ignorions de quelle façon le pétrole nous provenait du Venezuela, par un quelconque intermédiaire, qu'elle était la marge de profit la société réalisait, si nous achetions du brut sud-américain ou du brut du Moyen-Orient ou s'il y avait un écart de 15 cents le baril, même si cela peut sembler drôle en rétrospective. Nous avons maintenant à notre disposition des outils de connaissance et d'information, auxquels s'ajoute un service public qui est devenu le Programme énergétique national et qui est là pour décider ce qu'il peut faire de l'information et quels sont ses avantages et ses limites.

Qui plus est, j'avancerais—et je l'ai fait déjà lorsque j'ai dirigé les travaux préparatoires au rapport, rapport dont je n'ai finalement pas été l'auteur—que ce que nous avons vraiment c'est une reconnaissance, entre les trois principaux de cinq ou six groupes d'intervenants, des différences qui existent entre nous et nos limites. Les trois groupes d'intervenants sont: les multinationales qui exercent des activités au Canada, le gouvernement du Canada et les provinces productrices. C'est à cet égard que nous avons constaté le différend qui a tellement dominé nos vies entre 1981 et 1984. Tout le monde comprend que la connaissance entre les générations se prolonge sur quelque 19 ans, non pas 40, et les gens sont maintenant au courant des limites au-delà desquelles chaque partie peut immobiliser tout le système. N'importe quel intervenant du secteur pétrolier agissant de concert, ce qui est simplement une tournure d'esprit, non pas une conspiration, ou les provinces productrices qui se concertent, ou encore le gouvernement fédéral qui se fâche et réagit, peut arrêter la machine n'importe quand. Cela incite fortement à communiquer sans ambages, de façon à éviter, par exemple, que le gouvernement fédéral fasse d'importants investissements dans une industrie particulière sans savoir ce qui s'y passe. Voilà l'essentiel de mon argument.

Le sénateur Kenny: Serait-il juste de dire que dans le secteur énergétique, au cours des dernières années, la déréglementation a été importante alors que la participation canadienne a beaucoup diminué?

M. Kierans: La déréglementation a été très importante et la participation canadienne a connu une baisse. C'est un fait. C'est ce à quoi il faut s'attendre lorsque le besoin n'est pas là. Il est facile pour quelqu'un comme moi de déployer toute son

[Text]

a moment in time in which, basically, energy is cheap on a relative basis compared to other inputs. It is not an expensive commodity. It is true, although I would argue it is not meaningful.

Senator Hastings: What is true?

Mr. Kierans: That we have had a significant decrease in regulation in the energy industry and a somewhat smaller diminishment in the Canadian content of the energy industry.

Senator Kenny: What are the circumstances, Mr. Kierans, where you believe a state-owned oil company is useful?

Mr. Kierans: I would have thought it was useful in the mid-1970s—mainly upstream, I might add. I thought that the Isbister report, for the sake of example, for those of us who are sadly old enough to remember it, did a great job in terms of analyzing the downstream impacts of what was going on. I think you can get at that kind of a thing, but it was probable that in the early to mid-1970s Canada needed some hands-on experience right at the wellhead, just to learn that mining and oil and gas drilling had different complexions in terms of risk and reward than did other industries. I think we benefited from that experience. Certainly—and I repeat that I argued against the privatization of Petro-Canada in 1979 in Mr. Clark's government—I think we have acquired a perspective since then.

Senator Kenny: Philosophically there was a role, but perhaps the vehicle was an expensive one.

Mr. Kierans: It did not turn out to be that expensive. I have not looked at the numbers recently, but who knows. Even if we took a half a billion dollar hit in today's dollars just by blowing the whole thing off for 100 per cent—which arguably we would not—it is not a big price to have paid in terms of the experience relative to the prices that we have paid. If you take a look at the SRTCs or a variety of other instruments that we have used to achieve a public purpose, I would argue that that is not a particularly high price to pay.

Senator Kenny: You said that if Petro-Canada were privatized it would have a larger Canadian ownership than it has now. Maybe I did not hear you correctly.

Mr. Kierans: I beg your pardon. What I meant to say is that if Petro-Canada were privatized, it would be a major integrated Canadian oil and gas company along the lines of Imperial with a larger Canadian ownership content than Imperial now has. That is what I meant to say.

Senator Kenny: Why not have Canadians invest in new ventures rather than shift the ownership from one pocket to another? Why should Canadians go out and buy Petro-Canada again?

[Traduction]

éloquence à un moment où, fondamentalement, l'énergie est, relativement parlant, peu coûteuse à comparer à d'autres intrants. Ce n'est pas un produit coûteux. c'est vrai, bien que ce n'est pas un argument valable selon moi.

Le sénateur Hastings: Qu'est-ce qui est vrai?

M. Kierans: Que la déréglementation a été très importante dans le secteur de l'énergie et que la participation canadienne à ce secteur a quelque peu diminué.

Le sénateur Kenny: Dans quelles circonstances, monsieur Kierans, selon vous, une société pétrolière trouve-t-elle son utilité?

M. Kierans: J'aurais cru qu'elle était utile au milieu des années 70—surtout en amont, ajouterais-je. J'étais d'avis que le rapport Isbister, par exemple, pour ceux d'entre nous qui sont malheureusement assez vieux pour s'en rappeler, avait très bien réussi à analyser les répercussions en aval. Je crois qu'on peut parvenir à ce genre de choses, mais il est probable que le Canada, au début et au milieu des années 70, avait besoin d'acquérir de l'expérience pratique sur le terrain, simplement pour apprendre que les risques et les dédommagements liés à l'exploitation minière et au forage pétrolier et gazier différaient de ceux des autres industries. Je pense que l'expérience nous a été profitable. Je le répète, j'étais contre la privatisation de Petro-Canada lorsque M. Clark était au pouvoir, en 1979, mais je suis persuadé que nous avons acquis depuis lors une perception plus juste de la situation.

Le sénateur Kenny: On pourrait dire qu'il y avait un objectif philosophique à atteindre, mais que le moyen choisi pour y parvenir était peut-être coûteux.

M. Kierans: L'expérience n'a pas été si coûteuse que cela. Je n'ai pas examiné les chiffres dernièrement, mais sait-on jamais? Quoi qu'il en soit, même si l'on décidait de tout laisser aller à perte, même si on acceptait d'assumer une perte d'un demi-milliard de dollars, en dollars courants, ce que vraisemblablement nous ne ferions pas, le prix à payer ne serait pas élevé au regard de l'expérience que nous avons acquise et de ce que nous avons payé. Si l'on prend en considération le crédit d'impôt pour la recherche scientifique (CIRS) ou les autres instruments dont nous nous sommes servis pour atteindre un objectif officiel, je dirais que le prix à payer n'était pas particulièrement élevé.

Le sénateur Kenny: Vous avez dit que, si Petro-Canada était privatisée, la participation canadienne dans cette entreprise serait plus élevée qu'elle ne l'est à l'heure actuelle. Peut-être vous ai-je mal compris?

M. Kierans: Je m'excuse. Ce que j'ai voulu dire, c'est que si Petro-Canada était privatisée, elle ferait partie, avec l'Imperial, des grandes entreprises canadiennes intégrées de pétrole et de gaz, mais qu'elle afficherait une participation canadienne supérieure à celle de l'Imperial. Voilà ce que je voulais dire.

Le sénateur Kenny: Pourquoi ne pas demander aux Canadiens d'investir dans de nouvelles entreprises au lieu de faire passer la propriété de la poche gauche à la poche droite? Pourquoi les Canadiens devraient-ils se porter de nouveau acquéreurs de Petro-Canada?

[Text]

Mr. Kierans: They should do that because it is not a linear relationship. I would argue that the best way, or one of the better ways, of getting them to invest in new ventures is to give them the opportunity to buy Petro-Canada stock at a reasonable price, give them the opportunity to make a buck off the company, have them sell off those shares and take the reinforced interest in the stock market—which is essentially Jacques Parizeau's approach to the QSSP—and then put it into other ventures, which is to say that the capital is fungible; and the idea that one does something specifically with it, as opposed to generically, is not where I come from.

Senator Kenny: In the event that Petro-Canada was sold, who should get the proceeds?

Mr. Kierans: You are going to want to break it down in two ways, and the answer would be the same as it was with respect to Air Canada. There is a trade-off, and someone can do a curve that I cannot do here or have not done for some years; but the company has to be sufficiently stand-alone equity financed to maximize its value, after which all of the proceeds go to the Government of Canada. If you are talking about a \$6 billion company, you are not talking about a big trade-off.

Senator Kenny: If Petro-Canada were privatized, what sort of limits would you have with respect to the ownership?

Mr. Kierans: I would want to include foreigners in that ownership because it makes for the best markets. I do not want to get philosophical about foreign ownership contents, pensions and that sort of thing, but the fact of the matter is that Canadians would do best if some substantial portion of Petro-Canada is permitted to be owned by the Japanese in particular, Europeans and Americans away from it, because they will make markets, provide liquidity and a box into which people will sell as their attitudes change from continent to continent. I would say that there should be a 25 per cent foreign ownership in the beginning.

Senator Kenny: If there were a 25 per cent limit, would that mean that no one could ever get control of Petro-Canada?

Mr. Kierans: This is a domestic notion similar to how many angels can dance on the head of a pin. To me it is more important to privatize the company than it is to get involved in an argument as to whether the golden restraint should ultimately be taken off, as we have seen with Jaguar. I do not know. It is totally impracticable at this point to argue about whether it should be 25 per cent or whether the whole thing should go. That is not going to happen; so let us settle on the 25 per cent and privatize the company.

Senator Kenny: What about the question of who controls the company? Are you just handing it over to the management and saying: Bill, it is yours, do what you will with it?

[Traduction]

M. Kierans: Ils devraient le faire parce qu'il ne s'agit pas d'un rapport linéaire. Selon moi, la meilleure façon—ou, du moins, l'une des meilleures façons—de les amener à investir dans de nouveaux projets, c'est de leur donner la possibilité d'acheter des actions de Petro-Canada à un prix raisonnable, de les faire fructifier pour ensuite les vendre et renforcer leurs intérêts sur le marché boursier, ce qui correspond essentiellement à l'optique dans laquelle Jacques Parizeau voyait le Régime d'épargne-actions du Québec. De cette façon, les Canadiens pourront ensuite réinvestir leur argent dans d'autres entreprises. Autrement dit, le capital est fongible. Je ne suis pas de ceux qui croient à la spécialisation du capital; je suis plutôt un partisan de sa diversification.

Le sénateur Kenny: Si Petro-Canada était vendue, à qui devrait revenir le produit de la vente?

M. Kierans: Il faudra procéder en deux temps, et la réponse sera la même que pour Air Canada. Il y a un accommodement à faire. Il faut financer suffisamment l'entreprise au moyen de capitaux propres indépendants, de façon à en maximiser la valeur, après quoi le produit de la vente ira au gouvernement du Canada. Si l'on parle d'une entreprise de six milliards de dollars, l'accommodement n'est pas énorme.

Le sénateur Kenny: Si Petro-Canada était privatisée, quelles restrictions imposeriez-vous au chapitre des droits de propriété?

M. Kierans: Je serais en faveur d'une participation des étrangers, car on pourrait ainsi bénéficier des meilleurs marchés. Je ne veux pas philosopher sur la participation étrangère, les pensions et autres considérations semblables, mais le fait est que les Canadiens auraient tout à gagner si l'on autorisait les Japonais, en particulier, à acquérir une part importante des actions de Petro-Canada. Les étrangers nous procureraient des débouchés, fourniraient des liquidités et un autre continent avec des mentalités différentes. À mon avis, il faudrait au commencement une participation étrangère de 25 p. 100.

Le sénateur Kenny: S'il y avait une limite de 25 p. 100, est-ce à dire que personne ne pourrait jamais être actionnaire majoritaire de Petro-Canada?

M. Kierans: C'est là une notion toute canadienne, à mon avis, aussi importante que les interrogations qu'on peut avoir sur le sexe des anges. Selon moi, il est plus important de privatiser l'entreprise que de se demander s'il ne vaudrait pas mieux, au bout du compte, supprimer les droits de blocage, comme ce fut le cas avec Jaguar. Je ne sais que répondre. Pour le moment, il est absolument impossible de savoir si une limite de 25 p. 100 est préférable à la suppression de toute restriction. Quoi qu'il en soit, cette situation ne risque pas de se produire. En conséquence, convenons d'une limite de 25 p. 100 et privatisons l'entreprise.

Le sénateur Kenny: Qu'arrivera-t-il de la direction de l'entreprise? Allons-nous simplement passer les commandes aux gestionnaires et leur dire qu'ils peuvent maintenant agir comme bon leur semble?

[Text]

Mr. Kierans: That is an argument that I have a lot of sympathy for, but the problem lies in the Consumer and Corporate Affairs Department commercial legislation and the rules and regulations associated with the directors. My view is that if we changed the rules applying to all Canadian companies to provide for true shareholder democracy and for a true sense of directors' responsibilities, that argument would turn out to be a chimera.

Senator Kenny: Is it likely to happen that way?

Mr. Kierans: Not yet, but you get these great one-step-up hits that help you on the way before you fix the whole world all at once.

Senator Olson: Mr. Kierans, you mentioned the four purposes that a Crown corporation oil company could usefully perform, and then you said that Petro-Canada is performing none of them at the present time. Is that because Petro-Canada was told approximately five years ago to act like a private corporation and that there would be no more financing from the federal treasury?

Mr. Kierans: Senator, I would argue that whatever they had been told, they would have to have acted the way they have been acting such that any change in the complexion of the corporation would have only been at the margin. It sounds like a lot of money, but the ability of a small corporation such as Petro-Canada to do what would be required to be a meaningful instrument of policy would either bankrupt the company or commit the federal government so quickly that it would render the policy inoperative.

Senator Olson: Agreeing with all of that, if there had been some national policy on energy self-sufficiency or an attempt at a higher level of self-sufficiency than we had now, while there has not been any directive, what would be a better way of doing that rather than having a corporation which is responsive to the national government?

Mr. Kierans: If one believed in self-sufficiency—which in an interdependent world I do not—one had directed Petro-Canada not to own downstream assets and not to get involved in investments such as West Coast Transmission for example. Simply said, your single mission statement is upstream self-sufficiency and I would argue against that. As Mr. Hopper indicated or, as I understand he indicated, that gets to be very expensive. You start elephant hunting in that game, and you will run through a half a billion dollars quickly, following which you will point to the fact that you might have X millions of barrels of reserves in such and such a spot; but what that statement omits is that X millions of barrels of reserves only have a value of \$30 oil, for example. In that event, a sharp accountant of financial analyst, or whatever the case might be, is soon going to come in and say that you are bankrupt.

Senator Olson: Unless we get the squeeze put on us so that we have \$30 oil very quickly again. We had oil from \$18 to \$33 in the space of four months once before in late 1979 and into 1980. I expect the public feels more comfortable with a company the size of Petro-Canada. By the way, it is not nearly

[Traduction]

M. Kierans: C'est une solution en faveur de laquelle je pencherais volontiers, mais le problème vient des lois commerciales du ministère des Consommateurs et des Sociétés ainsi que des règles concernant les administrateurs. À mon avis, si l'on modifiait les règles qui s'appliquent à toutes les entreprises canadiennes, de manière à privilégier véritablement la démocratie des actionnaires et le sens des responsabilités des administrateurs, l'argument ne tiendrait plus.

Le sénateur Kenny: Y a-t-il des chances que cela se produise?

M. Kierans: Pas encore, mais il faut avancer d'un pas à la fois avant de pouvoir résoudre tous les problèmes.

Le sénateur Olson: Messieurs Kierans, vous avez mentionné quatre objectifs qu'une société pétrolière d'État devait s'employer à atteindre, mais vous avez dit que Petro-Canada n'en avait atteint aucun pour le moment. Est-ce parce qu'on a dit à ses directeurs, il y a environ cinq ans, d'agir comme s'il s'agissait d'une entreprise privée, en les prévenant qu'il n'y aurait plus de financement du gouvernement fédéral?

M. Kierans: Monsieur le sénateur, je pense qu'indépendamment de ce qu'on leur a dit, ils n'avaient guère le choix d'agir autrement. Aussi, tout changement dans l'organisation de la société n'aurait été que mineur. Les sommes en cause semblent énormes, mais pour qu'une petite entreprise comme Petro-Canada puisse être un instrument d'intervention utile, il faudrait mettre la société en faillite ou faire intervenir le gouvernement fédéral tellement rapidement que la ligne de conduite deviendrait sans effet.

Le sénateur Olson: Ce serait vrai s'il y avait eu une politique nationale en matière d'autosuffisance énergétique ou si l'on avait tenté d'atteindre un degré d'autosuffisance plus élevé que celui où nous nous trouvons à l'heure actuelle; cependant, comme il n'y a eu aucune directive, quelle serait la meilleure façon d'y parvenir si ce n'est au moyen d'une société qui relève du gouvernement canadien?

M. Kierans: Si l'on avait cru à l'autosuffisance, ce à quoi je ne crois pas dans un monde interdépendant, on aurait demandé à Petro-Canada de ne pas acquérir d'actifs en aval et de ne pas investir dans des projets comme celui de la *West Coast Transmission*. En d'autres termes, son mandat se limiterait à l'autosuffisance dans le secteur amont. Or, je ne suis pas d'accord avec cela. Comme l'a indiqué M. Hopper, cela devient très coûteux. On se lance alors dans une entreprise énorme et la facture atteint rapidement le demi-milliard de dollars; on vous dira ensuite que vous avez x millions de barils de réserves à tel et tel endroits; ce que l'on se gardera bien de vous dire, cependant, c'est que ces millions de barils de pétrole ne valent que 30 \$, par exemple. Un comptable ou un analyste financier vigilant viendra alors vous annoncer que vous êtes en faillite.

Le sénateur Olson: À moins que l'on exerce des pressions sur nous afin que le prix du pétrole revienne rapidement à 30 \$. Il est déjà arrivé que son prix passe de 18 \$ à 33 \$ en l'espace de quatre mois, à la fin de 1979 et au début de 1980. J'imagine que la population se sent plus en sécurité avec une

[Text]

the size of one or two of the other oil companies now in Canada. Do you not think that the public would generally feel a little more comfortable with a company that they could more confidently believe would not repeat some of the shenanigans, I suppose is the right word, that were pulled in the oil crises in the late seventies, for example, such as diverting oil from Canada to another market simply because it could be sold there for a dollar or two more a barrel? Have you any reason to tell us that oil companies would not act like that again in the future?

Mr. Kierans: Oil companies do not have any choice, under circumstances of either embargo or sharp price increases, as to where the oil goes. It is worked out through the international agency association. One could, of course, be comfortable in blaming dirty old Exxon for such actions—Exxon has made enough mistakes in the past that I, for one, do not much care if it is blamed.

It seems to me, however, that the real issue would be to concentrate on the best and cheapest instrument with which to protect the public. It seems to me that the public ought to know that the federal government, through changing the curve of personal income tax or through a negative income tax or whatever the case might be, would be in a far better position to protect those who would be seriously disadvantaged at a total cost to the Treasury of, let us say, half a million dollars, than it would be to get into these massive redirections of flows of \$10 million, \$15 million or \$20 million. I do not think it is a very efficient instrument. That essentially is my argument.

Senator Olson: I am not sure that they were massive redirections of flows as much as the simple diversion of ships containing oil from a Canadian port to some other port.

Mr. Kierans: No, senator, I was talking about the National Energy Program and the whole notion of government intervention and what would be expected by allusion in that forum if you were to have Petro-Canada.

One cannot meet the concerns of those individuals to whom you are alluding without dealing in huge flows, and by that I mean flows of \$15 million or \$20 million.

Senator Olson: I understand that, but you have mentioned Esso and Exxon. In the real world they are still there. They have a larger—and substantially larger—part of the Canadian energy business than they had even when they were doing those other things. We cannot ignore that fact.

I am trying to understand what we are going to rely on if we privatize Petro-Canada, which is the third largest in size, I believe, in the light of this diminution of regulations. What are we going to do with oil policy? Are we just going to turn it over to the board rooms of Exxon, Amoco or other such organizations?

Mr. Kierans: I would argue that Petro-Canada cannot do anything for you, for openers. It is too small as an intermediary and you do not need it as a window on the world in terms of your vision as to what is happening. The instruments that

[Traduction]

entreprise de la taille de Petro-Canada. Incidemment, sa taille n'est absolument pas comparable à celle d'une ou de deux autres pétrolières canadiennes à l'heure actuelle. Ne pensez-vous pas que la population serait en général un peu plus rassurée si elle pouvait croire davantage qu'une société ne répètera pas certaines des manigances qui ont été combinées durant les crises du pétrole de la fin des années 70, comme de détourner du pétrole du Canada vers un autre marché simplement parce qu'il pouvait se vendre un dollar ou deux de plus le baril? Avez-vous des raisons d'affirmer que les sociétés pétrolières n'agiront plus de cette façon?

M. Kierans: En cas d'embargo ou de hausse brusque des prix, les sociétés pétrolières n'ont rien à dire sur l'acheminement du pétrole. Tout est décidé par l'association mandataire internationale. On pourrait, bien sûr, trouver réconfortant de condamner la vilaine Exxon pour des actes semblables—Exxon a commis tellement d'erreurs par le passé que je ne m'en fais plus quand on la condamne.

Il me semble toutefois qu'il faudrait mieux chercher le moyen le plus efficace et le plus économique de protéger la population. À mon avis, la population doit savoir que, s'il modifiait la courbe de l'impôt sur le revenu des particuliers ou s'il appliquait un impôt négatif ou une autre mesure, le gouvernement fédéral serait beaucoup mieux placé pour protéger les plus défavorisés, à un coût total de, disons, un demi-million de dollars pour le Trésor, que s'il redistribuait des capitaux de 10, 15 ou 20 millions de dollars. Je ne pense pas que c'est très utile; voilà essentiellement mon point de vue.

Le sénateur Olson: Je crois qu'il ne s'agit pas tant de la redistribution massive de capitaux que du simple détournement de pétroliers d'un port canadien à un autre port.

M. Kierans: Monsieur le sénateur, je parlais du Programme énergétique national, du principe de l'intervention gouvernementale et de ce qui serait escompté implicitement dans cette question, si vous aviez Petro-Canada.

On ne peut répondre aux préoccupations de ceux auxquels vous faites allusion sans qu'il ne soit question de capitaux énormes, et par là j'entends des capitaux de 15 ou 20 millions de dollars.

Le sénateur Olson: Je comprends, mais vous avez parlé des sociétés Esso et Exxon. Elles existent toujours, dans la réalité. Elles contrôlent une part plus importante—considérablement plus importante—des affaires énergétiques canadiennes qu'au moment où elles menaient ces autres activités. Nous ne pouvons ignorer ce fait.

J'essaie de déterminer, en regard de la réduction de la réglementation, à quoi nous allons nous fier si nous privatisons Petro-Canada, qui est, je crois, la troisième société en importance. Qu'allons-nous faire de la politique pétrolière? Allons-nous simplement la céder aux conseils d'administration de sociétés comme Exxon ou Amoco?

M. Kierans: Je dirais d'abord que Petro-Canada ne peut rien faire pour vous. C'est un intermédiaire trop petit pour nous révéler quoi que ce soit sur ce qui se passe ailleurs dans le

[Text]

are available to you do not involve your keeping that kind of a book investment.

I am not arguing against an uncertain future. I am not arguing for a risk-free future. I am arguing for different instruments with which to deal with the future.

Senator Olson: I understand that, but I do not understand what they are. I think there will be a charge on the Treasury, whatever they are.

Mr. Kierans: Oh, sure.

Senator Olson: Whether that will be done by regulation, I do not know.

Mr. Kierans: It will not be done by regulations but by costs.

Senator Olson: Well, both, actually.

Mr. Kierans: Yes, that is right. Whether it shows up in the government deficit or whether it shows up simply in the sluggishness of the economy does not much matter to either of us, I suspect. I am just saying that Petro-Canada adds nothing to this one way or another. It is a \$6 billion investment that the government does not need.

Senator Olson: Suppose that we found it prudent to develop some of our huge reserves in the tar sands, heavy oil, and so on? Incidentally, I think that Canada is one of the few countries in the world outside of OPEC to have such reserves. Mexico probably has some, as does Venezuela and, perhaps, the Soviet Union. To defend Canadian consumers and our costs of doing business against what OPEC might do, what sort of instrument would be used? Petro-Canada has not been the only player, but it has been one of the most important players in that regard up to now.

Mr. Kierans: Senator Olson, I would put you in the following terms: It is the rough equivalent of a life insurance salesman trying to sell you a term life policy realizable in ten years, or whenever you may or may not pass on, at \$100,000 and asking you to pay a \$20,000 premium each year for the privilege of that \$100,000 when you finally move on. That is essentially the cost of playing that sort of game. It makes no sense. The premiums are too high.

Senator Hastings: Has Petro-Canada never served a purpose?

Mr. Kierans: Oh, yes, it has served a purpose.

Senator Olson: I will leave it at that, Mr. Chairman. I think that the concentration of our oil reserves now, with Dome going into Amoco's hands and Texaco going into Exxons' or Esso's, and so on, indicates that we are losing sovereignty in terms of this business. I have a great deal of difficulty in understanding that we can somehow do better without Petro-Canada than with it.

Mr. Kierans: May I respond, sir? My principle fear is not foreign ownership. It certainly is, however, unregulated foreign ownership. Unregulated monopolistic, oligopolistic, uncompetitive market-based ownership is certainly a great fear of mine. But I have a countervailing fear that governments try to replace the judgment of markets—or whatever markets there

[Traduction]

monde. Les moyens qui s'offrent à vous excluent un investissement comptable de ce genre.

Je n'essaie pas de prêcher contre un avenir incertain, ni de prôner un avenir sans aucun risque. Je préconise simplement d'autres moyens de préparer l'avenir.

Le sénateur Olson: Je comprends, mais je ne vois pas quels sont ces moyens. À mon avis, quels qu'ils soient, ils représenteront des charges pour le Trésor.

M. Kierans: C'est certain.

Le sénateur Olson: Je ne sais pas si cela se fera par voie de règlements.

M. Kierans: Non pas par des règlements, mais par des coûts.

Le sénateur Olson: Les deux, en fait.

M. Kierans: Oui, c'est juste. Que ces charges figurent dans le déficit du gouvernement ou qu'elles entraînent une apathie de l'économie, ce sont des considérations qui ne nous importent pas beaucoup, je présume. Je dis simplement que Petro-Canada n'a aucun effet là-dessus. Elle représente un investissement de six milliards de dollars dont le gouvernement n'a pas besoin.

Le sénateur Olson: Imaginons que nous jugions prudent d'exploiter quelques-unes de nos impossantes réserves, celles des sables bitumineux, du pétrole lourd, etc. À propos, je crois que le Canada est l'un des rares pays au monde, à l'exception des membres de l'OPEP, à posséder des réserves aussi remarquables. Le Mexique en a probablement quelques-unes, avec le Venezuela et, peut-être, l'Union soviétique. Pour protéger les consommateurs canadiens et nos coûts commerciaux contre les décisions de l'OPEP, quel moyen utiliserions-nous? Petro-Canada n'a pas été le seul intervenant à ce titre, mais elle a été l'un des plus importants jusqu'ici.

M. Kierans: Je voudrais vous illustrer la situation par l'exemple suivant. C'est à peu près comme si un assureur-vie voulait vous vendre une police d'assurance-vie temporaire de 100 000 \$, encaissable dans dix ans ou au moment de votre décès, et vous demandait de payer chaque année une prime de 20 000 \$. C'est essentiellement ce que des obligations de ce genre coûtent. C'est insensé. Les primes sont trop élevées.

Le sénateur Hastings: Petro-Canada n'a-t-elle pas été utile?

M. Kierans: Oh oui.

Le sénateur Olson: Je m'arrêterai ici, monsieur le président. Je pense que la concentration actuelle de nos réserves pétrolières—avec Dome qui passe aux mains d'Amoco et Texaco à celles d'Exxon ou Esso, etc.—indique que nous perdons notre souveraineté dans ce domaine. J'ai beaucoup de mal à comprendre que nous puissions en quelque sorte faire mieux sans Petro-Canada qu'avec elle.

M. Kierans: Puis-je répondre, monsieur? Si la participation étrangère n'est pas mon principal souci, la participation étrangère non réglementée l'est assurément. Je crains énormément les monopoles et les oligopoles régis par le marché, déréglementés et sans concurrence. Mais, en revanche, je crains tout autant que les gouvernements essaient de contrôler les forces

[Text]

may be left—with their own judgments, wherever they may come from.

On the one hand, we overinvest in terms of proving up reserves that we do not need. This is a distinct possibility—and these overinvestments can be colossal relative to the discomobulation over the short term that the consumer may take with a sudden price hike. The alternative is that we hoard our resources, that we not develop them, that we not use them and then find out down the road that Japan has developed a ceramic engine, or some such thing, and that our reserves are no longer necessary.

The essence of a market economy is that it causes these trade-offs to happen. The greater the extent to which the government becomes involved, the more likely it is to me that we are going to end up throwing away a lot of money or a lot of opportunity.

Senator Ottenheimer: Perhaps we are on different sides of the fence with respect to Petro-Canada and privatization, and to a large extent this is a simplification of the emphasis upon the values of sovereignty, whatever that might mean today, or interdependence, whatever that might entail. As I recall, in the seventies there was a strong argument which maintained that in order for Canada not to be victimized we would have to have national self-sufficiency, as if that were the only instrument by which to have security of supply. I think most people realize—and I say most, but perhaps not all—that security of supply was the ultimate objective, but perhaps, for some, national self-sufficiency was as well.

As long as there was that emphasis on national self-sufficiency, one could well argue that Petro-Canada was a necessary or vital instrument with which to achieve that. But if one accepts that in this kind of world, with the trade patterns as they are developing now, security of supply is the fundamental aim, it would appear to me that, whatever importance Petro-Canada might have had as a means by which to get national self-sufficiency, if that were an instrument of public policy, it is certainly by no means necessary or perhaps significant in achieving the goal of security of supply, if that is how we define the goal in terms of public policy.

Mr. Kierans: I am going to have to ask you to repeat the question. I did not quite get the question.

Senator Ottenheimer: Among the original arguments for Petro-Canada was that we must have national self-sufficiency and therefore we, the government, have to get our fingers in that pie and be able to achieve that. For those who accept that national self-sufficiency is not necessarily the most economic and beneficial way of achieving security of supply, then, certainly, I do not think it could be reasonably argued that Petro-Canada is a necessary or important instrument to achieve security of supply.

Mr. Kierans: Even if we accepted that self-sufficiency was a legitimate goal, I would still argue that I would not go with Petro-Canada. It is a lot cheaper for me to subsidize the tar sands plan or an upgrader plan than it is for me to hold Petro-Canada—in the way that the Department of Finance has been

[Traduction]

des marchés—ou ce qui nous en reste—par leurs propres décisions, peu importe d'où elles viennent.

D'un côté, nous investissons des sommes excessives pour découvrir des réserves dont nous n'avons pas besoin. C'est une forte possibilité. Ces investissements peuvent être disproportionnés par rapport à la déconvenue du consommateur devant une éventuelle hausse soudaine des prix. D'un autre côté, nous pouvons accumuler nos ressources, sans les exploiter, puis nous apercevoir que les Japonais viennent de mettre au point un moteur en céramique, ou un autre appareil du genre, et que nos réserves ne sont plus nécessaires.

Dans une économie de marché, des substitutions de cette nature arrivent nécessairement. À mon avis, plus le gouvernement joue un rôle en ce domaine, plus il risque de perdre beaucoup de fonds ou de possibilités.

Le sénateur Ottenheimer: Peut-être sommes-nous d'avis contraire pour ce qui est de la privatisation de Petro-Canada et, dans une large mesure, c'est simplifier toute l'importance accordée à la souveraineté, au sens qu'elle a aujourd'hui, ou à l'interdépendance, avec ce qu'elle peut supposer. Si je me rappelle bien, dans les années 70, on préconisait fermement l'autosuffisance nationale comme antidote contre la victimisation, comme si c'était le seul moyen d'assurer la sécurité de nos approvisionnements. À mon avis, la plupart des gens—mais peut-être pas tous—estimaient que la sécurité des approvisionnements était l'objectif ultime, mais pour quelques autres, c'était peut-être aussi l'autosuffisance nationale.

Tant que l'attention portait sur l'autosuffisance nationale, on pouvait facilement prétendre que Petro-Canada était le moyen nécessaire ou essentiel d'y arriver. Cependant, si l'on accepte que, dans le monde d'aujourd'hui, avec l'évolution actuelle des modèles commerciaux, c'est la sécurité des approvisionnements qui est l'objectif fondamental, il me semble que, quelle qu'ait été l'importance de Petro-Canada dans l'atteinte de l'autosuffisance nationale—en admettant que cela ait représenté un instrument de la politique officielle—cette société n'est sûrement plus nécessaire ou importante pour assurer la sécurité des approvisionnements, si c'est ce que vise la politique officielle.

M. Kierans: Je n'ai pas très bien saisi votre question. Auriez-vous l'obligeance de la répéter?

Le sénateur Ottenheimer: Parmi les arguments initiaux en faveur de Petro-Canada, on retrouvait la nécessité d'assurer l'autosuffisance nationale et, par conséquent, la nécessité d'une participation gouvernementale à la réalisation de cet objectif. Toutefois, à ceux qui estiment que l'autosuffisance nationale n'est pas nécessairement la façon la plus économique ni la plus avantageuse d'assurer la sécurité de nos approvisionnements, on ne pourrait pas, à mon avis, faire accepter que Petro-Canada est nécessaire ou importante pour assurer la sécurité de nos approvisionnements.

M. Kierans: Même si nous convenions que l'autosuffisance était un objectif légitime, je maintiendrais que Petro-Canada n'était pas utile. Il est beaucoup plus économique pour moi de subventionner le projet des sables bitumineux ou un projet de valorisation que de garder Petro-Canada, comme le ministère

[Text]

trying to do with the Saskatchewan upgrader, and that kind of thing—provided I can attract the private sector in with me, because at least it means the private sector has got a down side. At least it means that somebody's economic judgment, other than the bureaucrats, is being made applicable, and I do not need Petro-Canada for that. I just need a different matrix to apply it.

The first part of the question I am not sure I understood. Do we need security of supply? I am not sure you said that, senator—forgive me if you did not. The angle of perception I have always brought from the security supply issue has been as follows: First of all, Canada is so secure in energy it is silly. It is a lark. It is in medium-gravity crude that we are not perfectly secure. That is life in the big city. Let us say we were perfectly secure and we had not only a price shock, which we chose to cushion through whatever madness in our collective minds, but we had a physical interruption shock, which we were in a position to cushion, because we had perfect security of supply. The sum total of the upshot of that dichotomy would be that the Canadian dollar would go from 85 cents to \$1.50, and we would not have a manufacturer in the country who would be able to afford to export his products. Our unemployment rate would still go to 24 per cent. So I have never understood what security of supply in a non-interchangeable matrix meant. We will all live or die in the same lifeboat.

The Chairman: A supplementary question. Then you would not proceed with Hibernia?

Mr. Kierans: No, sir. To be honest with you, I appear as the ex-Chairman of Energy Options, which is a defunct organization since the writ was issued. Energy Options said that mega projects which were not economic ought not to be subsidized or proceeded with through help from the public sector. It went on to say that governments, because we are purely an energy-constituted group, ought to do what they saw fit in terms of regional development policy, and that was the distinction. I am sorry to say I am not happy with the distinction. I have had to live with it for two years.

Senator Ottenheimer: A supplementary arising out of your supplementary. The only point I wish to establish, and I think you are right here, is that whether Hibernia goes ahead, or when it goes ahead has absolutely nothing to do with whether Petro-Canada is privatized or not.

Mr. Kierans: Absolutely not.

Senator Ottenheimer: The lead people there are Mobil and Petro-Canada, two or three others are in important but relatively minor positions, and the privatization or non-privatization of Petro-Canada is not a significant factor in the timing of Hibernia?

Mr. Kierans: I totally agree, sir.

The Chairman: I think this is a very useful exchange that we are having and I would like to pursue a couple of things. First of all, on the Energy Options study and the comments it made

[Traduction]

des Finances a voulu garder l'usine de valorisation de la Saskatchewan, pourvu qu'on puisse attirer le secteur privé, qui y verrait donc son intérêt. Au moins, la décision serait prise en fonction de facteurs économiques et non sur l'avis de fonctionnaires, et je pense que nous n'avons pas besoin de Petro-Canada pour agir ainsi. Il suffit d'avoir une vision différente.

Je ne suis pas certain d'avoir bien compris la première partie de votre question. Devons-nous assurer la sécurité des approvisionnements? Je ne suis pas sûr que c'est ce que vous avez demandé, monsieur le sénateur; je m'en excuse si ce n'est pas le cas. Voici la façon dont j'envisage toujours la question. C'est fou ce que nous sommes en sécurité du point de vue des approvisionnements. Là où c'est moins sûr, c'est au niveau du pétrole brut à densité moyenne. Mais rien n'est jamais parfait. Supposons que la sécurité de nos approvisionnements est chose acquise et que non seulement les prix subissent une hausse brusque, atténuée grâce au fruit de notre imagination collective, mais aussi que l'approvisionnement est interrompu, problème que nous pouvons absorber étant donné notre sécurité à toute épreuve. Cette situation aurait pour résultat de faire passer le dollar canadien de 0,85 \$ à 1,50 \$; aucun fabricant du pays ne pourrait alors se permettre d'exporter ses produits, et le taux de chômage atteindrait encore 24 p. 100. Je ne comprends toujours pas ce que la sécurité des approvisionnements peut vouloir dire sans interchangeabilité. Sans elle, il n'y a pas de solution de rechange.

Le président: J'ai une question supplémentaire à poser. Vous ne donneriez donc pas suite au projet Hibernia?

M. Kierans: Non, monsieur. Pour être honnête avec vous, je comparais ici à titre d'ancien président du Comité consultatif de la confluence énergétique, aujourd'hui démantelé. Dans son rapport, le Comité indiquait que les méga-projets non rentables ne devraient pas être subventionnés par le secteur public ni exploités grâce à son aide. En tant que groupe formé essentiellement pour s'occuper de questions énergétiques, il nuancait ses propos en ajoutant que les gouvernements devaient faire ce qu'ils jugeaient bon pour la politique de développement régional. Je suis désolé de dire que cette nuance ne me satisfait pas, mais j'ai dû m'en accommoder pendant deux ans.

Le sénateur Ottenheimer: J'ai une question supplémentaire à poser, qui découle de la vôtre. Je voudrais simplement préciser—et je pense que vous avez raison sur ce point—que la mise en œuvre du projet Hibernia, ou le moment de sa mise en œuvre, n'a absolument rien à voir avec la privatisation de Petro-Canada.

M. Kierans: Absolument.

Le sénateur Ottenheimer: Les principaux intervenants dans cette affaire sont Mobil et Petro-Canada, et deux ou trois autres jouent un rôle important mais assez secondaire, et la privatisation de Petro-Canada n'est pas un facteur déterminant dans l'échéancier de la mise en œuvre du projet Hibernia?

M. Kierans: Je suis tout à fait d'accord avec vous, monsieur.

Le président: Je pense que notre discussion est très enrichissante et j'aimerais faire préciser un ou deux aspects. D'abord, dans le rapport de la confluence énergétique, vous indiquez au

[Text]

about the trade agreement and, in particular, article 904. You have said that security of supply, as I understand it, is not a great concern.

Mr. Kierans: Except in natural gas.

The Chairman: Except in natural gas; but let us talk about oil for a minute. It is not a great concern because we are all in the same boat in the world, and we will all have to resolve the problem at the same time if we run into a short supply situation, and so on. What runs through my mind is that if nothing had been done in 1973 or 1979, I wonder how well the market would have handled that. You will have a chance to answer that when I get into the question. I want to ask about 904 and how it is dealt with in the Energy Options study. You do not have a copy. Would you like a copy?

Mr. Kierans: No, sir, I remember it well.

The Chairman: I will quote from it. The section dealing with "Proportional access" in part says:

... insofar as market-based, commercially determined energy trade flows is concerned, nothing in the FTA prevents Canadian exports to the United States from falling (or rising) in accordance with price signals and the forces of supply and demand.

It goes on to say further that it simply gives them the right to bid against Canadians in open markets for a certain proportion of supplies. That is, the United States. Further, it says:

The Advisory Committee feels that the potential limitations on government authority to manage export volumes in the short term that are implied by proportional access are not a significant practical concern.

It goes on to say, and I will paraphrase here, that the Canadian government could manage its energy exports in such a way as to ensure the the best Canadians' interest, and to the extent that it did not, the government would bear the electoral cost of that. In a number of areas reference is made to the ultimate answer, that even though we commit under proportional access, we are always able on commercial terms to redirect energy flows into our own market on commercial terms.

Mr. Kierans: "We" being the private sector?

The Chairman: "We" being the private sector; "We" being Canadians.

Mr. Kierans: Yes.

The Chairman: So my question is: What did you mean? What kind of management did you envisage or have in mind when you challenged Canadian governments to manage their energy affairs, and should they fail to do so in a prudent way they would, of course, pay for that in terms of an electoral reaction. So what would be prudent management of our exports? To go back to the 1973 situation—because the FTA is based on something you believe very strongly, and that is the market—how well would that have functioned in 1973 in the context of committed resources under proportional access,

[Traduction]

sujet de l'Accord de libre-échange et, en particulier, de son article 904, que la sécurité des approvisionnements, si j'ai bien compris, n'est pas une préoccupation importante.

M. Kierans: Sauf pour ce qui est du gaz naturel.

Le président: En effet; mais arrêtons-nous au pétrole pour un instant. Cette question n'est pas très inquiétante parce que tous les pays du monde sont dans la même situation et ils auront à trouver une solution au même moment s'il y a pénurie de pétrole ou un autre problème. Je me demande comment le marché aurait traversé les crises de 1973 ou de 1979, si personne n'était intervenu. Vous aurez l'occasion de me répondre quand je vous poserai ma question. Je veux savoir comment le rapport de la confluence énergétique a traité du problème de l'article 904. Vous n'avez pas d'exemplaire du rapport. En voulez-vous un?

M. Kierans: Non, monsieur, c'est frais à ma mémoire.

Le président: Je vais vous citer un extrait de la rubrique sur «l'accès proportionnel»:

... en ce qui concerne les échanges de produits énergétiques déterminés par le marché dans des conditions commerciales, rien dans l'ALÉ n'empêche les exportations canadiennes aux États-Unis de diminuer (ou d'augmenter) en fonction des signaux de prix et du jeu de l'offre et de la demande.

On ajoute plus loin que la clause leur permet uniquement de présenter des offres concurrentielles avec les Canadiens, sur le marché libre, pour obtenir une certaine proportion des approvisionnements. Il s'agit ici des États-Unis. On poursuit ensuite dans ces termes:

Le Comité consultatif estime que les limitations que la règle d'accès proportionnel pourrait imposer aux pouvoirs du gouvernement de gérer le volume des exportations à court terme n'est pas vraiment préoccupante, en pratique.

Plus loin dans le rapport, on dit en substance que le gouvernement canadien pourrait gérer ses exportations énergétiques dans l'intérêt des Canadiens et, s'il ne le fait pas, il s'en ressentira aux élections. Dans un certain nombre de domaines, on reprend l'argument ultime selon lequel, même si nous nous engageons à assurer un accès proportionnel, nous sommes toujours en mesure, sur le plan commercial, de réorienter les capitaux énergétiques sur notre marché.

M. Kierans: «Nous» désignant le secteur privé?

Le président: Oui, et désignant les Canadiens.

M. Kierans: Oui.

Le président: J'aimerais maintenant savoir ce que vous vouliez dire au juste. Quel genre de gestion aviez-vous en tête quand vous avez engagé les gouvernements canadiens à gérer leurs affaires énergétiques avec prudence pour ne pas s'en repentir aux élections. Qu'entendez-vous par gestion prudente de nos exportations? Au moment de la crise de 1973, parce que l'Accord de libre-échange se fonde sur une valeur en laquelle vous croyez fermement, à savoir le marché, à cette époque donc, comment aurions-nous pu gérer avec prudence nos exportations dans le contexte de l'accès proportionnel de nos

[Text]

which we wanted through the private sector to redirect into the Canadian market? I will stop there for the moment.

Mr. Kierans: First of all, I do not believe, and it has been some time since I read it, that in terms of natural gas the intent was communicated or the idea was communicated that there was a problem with natural gas. I thought that what we set out to write was that there was a problem.

The Chairman: That is why we are talking about oil here. Regarding natural gas, I think we do agree on that. There are means to ensure Canadians security of supply.

Mr. Kierans: So it is only oil you want to talk about?

The Chairman: Let us talk about it in the context of oil.

Mr. Kierans: Oil essentially is a north-south commodity. It is an international commodity. We are not self-sufficient in oil, nor do we wish to be from the point of view of our international relationships or of the objectives of countermanning a monopoly cartel in terms of the supply of oil. A long time ago we entered into a series of arrangements by which we bound ourselves—

The Chairman: May I interrupt you there, just to test something that you said, which I generally agree with, namely, your statement that our objective is not to be self-sufficient in oil, because we produce oil in a region of the country and it does not make economic sense to supply another region from that area. However, we were supplying 73 per cent of our own market in 1987. If we had no concern about security of supply we would probably only supply 30, 40, or, at the most, 50 per cent of our own market.

Do you have a premise there? Do you not care at all the extent to which we supply our own market?

Mr. Kierans: The premise is economically. I do not wish to see our economy made more sluggish by the transportation costs of a commodity which, 99 times out of 100, will equalize at a lower level than that which we can move it from one particular locale to another, because therein lies industrial stagnation. That is premise number one.

Secondly, I do believe in the premise that we can horde our own resource, or change the rules on how we produce or sell our own resource, under particularly difficult circumstances, because we are also tied to the Americans in terms of what they give to us; so it is not a one-way street. So it does not occur to me that oil is anything other than the international commodity to which we are bound by international rules. That is not the case with natural gas, but it is with oil.

The Chairman: So that the percentage is not of any relevance to you? In other words, the extent to which we supply our own market does not matter?

Mr. Kierans: No; it does not matter.

The Chairman: The thing that matters is efficient delivery of the product and up-take utilization of the product?

[Traduction]

ressources, que nous voulions récupérer sur le marché canadien par l'entremise du secteur privé? Je m'arrêterai ici pour le moment.

M. Kierans: D'abord, il est vrai qu'il y a quelque temps que je n'ai lu le rapport, mais je ne crois pas qu'il fait bien comprendre le problème qui existe dans le cas du gaz naturel. À mon avis, nous voulions montrer qu'il y a un problème à ce sujet.

Le président: Voilà pourquoi nous parlons du pétrole en ce moment. Pour ce qui est du gaz naturel, je crois que nous sommes d'accord. Il existe des moyens d'assurer la sécurité des approvisionnements pour les Canadiens.

M. Kierans: Vous voulez donc parler du pétrole?

Le président: Oui, parlons du problème du pétrole.

M. Kierans: Le pétrole est essentiellement un produit international, transigé entre le Nord et le Sud. Nous ne sommes pas autosuffisants sur le plan du pétrole et nous ne souhaitons pas l'être ni pour nos relations internationales ni dans le but de démanteler un cartel du pétrole. Nous avons conclu il y a longtemps une série d'accords nous liant . . .

Le président: Puis-je vous interrompre ici pour vérifier des propos que vous avez tenus—et que j'approuve—selon lesquels l'objectif du Canada n'est pas d'être autosuffisant sur le plan du pétrole parce que, même si une région du pays produit du pétrole, il n'est pas raisonnable sur le plan économique qu'elle en approvisionne une autre. Pourtant, en 1987, nous subvenions à 73 p. 100 des besoins de notre marché. Si nous ne nous préoccupions pas de la sécurité des approvisionnements, nous subviendrions probablement seulement à 30, 40 ou, au plus, 50 p. 100 des besoins de notre marché.

Avez-vous une explication à cela? Ne vous préoccupez-vous pas du tout de la proportion dans laquelle nous subvenons à nos propres besoins?

M. Kierans: L'explication est d'ordre économique. Je ne tiens pas à ce que notre économie soit ralentie davantage par des coûts de transport qui amèneront la stagnation industrielle. C'est là une première explication.

Ensuite, je crois aussi que nous pouvons accumuler nos ressources, ou changer les règles de production ou de vente de ces ressources, dans des circonstances particulièrement difficiles, parce que les Américains ont aussi des obligations envers nous; ce n'est pas une relation à sens unique. Il ne m'est donc jamais venu à l'esprit de considérer le pétrole comme autre chose qu'un produit international auquel nous sommes liés par des règles internationales. C'est différent pour le gaz naturel, mais il en est ainsi pour le pétrole.

Le président: Donc, le pourcentage n'a aucune importance pour vous? Autrement dit, la proportion dans laquelle nous subvenons aux besoins de notre propre marché importe peu?

M. Kierans: C'est exact, elle importe peu.

Le président: Ce qui compte c'est la livraison efficiente du produit et son utilisation réelle?

[Text]

Mr. Kierans: That is right—boiler-point usage.

The Chairman: So at this point in time, going back to the Borden commission, or whatever it was, the Ottawa Valley Line, if we were to back that out, we would not be supplying the Ontario market with western oil?

Mr. Kierans: Yes. But alternatively, I would argue—

The Chairman: And that would not bother you?

Mr. Kierans: No. Alternatively, I would argue with you that we have developed the oil reserves in Alberta such that we would have the production levels that we have now. What the Borden line was all about is that we had a glut and no exploration activity going on in the province of Alberta at that particular time. The Borden line was ironically—because everything since has been a history of subsidization the other way—an extremely small subsidy of Ontario by Alberta.

The Chairman: Then having established that, could you comment on what the advisory committee had in mind when they talked about managing Canadian exports in the context of 904?

Mr. Kierans: Natural gas.

The Chairman: You did not have oil in mind at all?

Mr. Kierans: No. Natural gas, natural gas and natural gas.

The Chairman: Well, let us hear about natural gas, then.

Mr. Kierans: Natural gas is tough. The whole notion of a Free Trade Agreement is based on the whole notion of a market economy and markets clearing. The whole issue of whether markets clearly is a function of whether or not you have a whole bunch of players running around there. The problem with natural gas is that you do not. However, you do in oil. Oil is a legitimate worldwide traded commodity. It comes to you in an f.o.b. price, gravity equivalent of "x," and that is that.

Natural gas does not work that way, first because there is not a transportation network, or an inexpensive transportation network. Secondly, there are a lot of players playing it. There are provincial governments, monopoly distribution entities—which is important—and provincial and industrial policies, which is also important. What happens is that you say, "Okay, I will go into a market economy for natural gas." That is fine in terms of uranium, or coal, or oil, or anything else you want to talk about. It is similar to saying, "I will expect the big three automobile producers in Detroit to react in 1978 the way that I would expect a market economy in automobiles to react, and, lo and behold, they do not. The problem with that, when you sign an international treaty, is that if they do not, we have a problem. That is the problem. If they do not anticipate and get rid of their prerequisites or perks and assumptions, and bid the price to the level that the market requires, and, to the extent that we wind up exporting more than we otherwise had relative to what we need, we could have a problem if we make a mistake. That is what we are talking about.

[Traduction]

M. Kierans: C'est exact; son utilisation par le consommateur.

Le président: Donc aujourd'hui, si nous en étions au temps de la Commission Borden, ou de la conduite de la vallée de l'Outaouais, nous n'alimenterions pas le marché de l'Ontario avec le pétrole de l'Ouest?

M. Kierans: C'est exact. Mais par ailleurs, je dirais . . .

Le président: Et cela ne vous ennuerait pas?

M. Kierans: Non. Par ailleurs, je vous dirais que nous avons exploité les réserves pétrolières de l'Alberta pour atteindre les niveaux de production que nous connaissons actuellement. La conduite de Borden a été construite à une période de surabondance quand les activités d'exploration en Alberta stagnaient. Cette conduite représentait une très petite subvention à l'Ontario de la part de l'Alberta, ce qui est ironique, parce que, depuis, les subventions vont dans l'autre sens.

Le président: Cela dit, pouvez-vous expliquer ce à quoi pensait le Comité consultatif quand il a recommandé la gestion des exportations canadiennes dans le contexte de l'article 904 de l'Accord de libre-échange?

M. Kierans: Au gaz naturel.

Le président: Vous ne pensiez pas du tout au pétrole?

M. Kierans: Non. Au gaz naturel, encore au gaz naturel et seulement au gaz naturel.

Le président: Alors parlez-nous du gaz naturel.

M. Kierans: La situation du gaz naturel est difficile. Tout accord de libre-échange est fondé sur le principe de l'économie de marché et de l'équilibre des marchés. La question de l'équilibre des marchés dépend du nombre de ceux qui interviennent d'une façon ou d'une autre sur les marchés. Le problème avec le gaz naturel c'est qu'il n'y a pas d'intervenants. Pourtant, il y en a dans le cas du pétrole. Le pétrole est un produit échangé partout à travers le monde. Il est livré franco à bord, avec un équivalent de densité de «X», et voilà tout.

Il n'en est pas ainsi pour le gaz naturel, d'abord parce qu'il n'y a pas de réseau de transport, de réseau de transport économique, ensuite parce qu'il y a beaucoup de forces en jeu: les gouvernements provinciaux, les sociétés de distribution qui sont en position de monopole, ce qui est important, et les politiques des provinces et de l'industrie, autre élément important. On peut vouloir une économie de marché pour le gaz naturel. On peut en avoir une dans le cas de l'uranium, de la houille ou du pétrole ou de tout autre produit. C'est comme de s'attendre à ce que les trois grands producteurs de l'industrie automobile, à Détroit, réagissent, dans une situation comme celle de 1978, comme on pense que devrait réagir une économie de marché dans ce secteur de l'économie, puis de s'apercevoir que cela ne se produit pas. Quand on signe un traité international et que les partenaires ne suivent pas les règles de l'économie de marché, il y a un problème. Si nos partenaires de prévoient pas et n'abandonnent pas leurs conditions préalables, accessoires ou de base, pour demander le prix du marché, et si nous nous trouvons à exporter plus qu'il ne le faudrait, nous pourrions avoir des problèmes en cas de mauvais calcul. Voilà ce à quoi le Comité pensait.

[Text]

What we alluded to in the report was that, through NEB hearings, through the contentiousness of Alberta producers and Ontario distributors and the overseeing of the NEB, and a whole bunch of other fun and games, we think that we can keep a good, sharp eye on this stuff. But what we really meant is: Keep on deregulating natural gas right down to the burner tip, as fast as you can. Also, get a north-south, south-north flow going, because any proportional hit hits both ways. Let us get a true North American commodity market in natural gas going, because there is an exposure there.

I have to tell you—because I recognize that the press is here—that what we were saying then and what I am saying now is not the anticipation of a near term crisis. Canada has lots and lots of natural gas; that is not at issue. But it is the kind of crisis that, if you do not monitor it and pay attention to it in the terms of the clearing of your market systems, it can turn around and bite you in the back of the bum in 10 years and you will be sorry.

The Chairman: And what is the nature of the injury?

Mr. Kierans: Proportionality is fairly simple. I forget the numbers, but a 10 per cent hit to the Americans is a 50 per cent hit to us relative to their markets.

The Chairman: So that your concern there is redirecting that commodity into Canadian markets in a time of short supply?

Mr. Kierans: We cannot do that.

The Chairman: I know that we cannot. You are concerned about that in gas?

Mr. Kierans: I am not concerned about it; I think it is right and just. However, I am concerned that our mechanisms do not necessarily reflect the ultimate danger. It is not the danger that we are talking about in the newspapers today about committing some prediscovered reserves of Arctic gas; it is the danger that might exist in 10 or 15 years because we do not continue to evolve these procedures.

The Chairman: So that you argue for management of that resource?

Mr. Kierans: We cannot much manage it. What we can do is free our markets and make our markets more market responsive.

The Chairman: Would you go so far as to force the market to acquire a core market? For example, in a report not so long ago this committee recommended a core market for Canada—that is, that we require LDCs or any essential service customer as defined by the OEB, Ontario Energy Board, to contract 10 years—some people said 15 years—evergreened with regulatory oversight to ensure that pricing mechanisms and validity—

Mr. Kierans: No regulatory oversights. Contract, but let the price go where it goes.

[Traduction]

Dans notre rapport, nous avons indiqué qu'il est possible de rester vigilants grâce aux audiences de l'ONE, aux différends entre les producteurs de l'Alberta et les distributeurs de l'Ontario et à la surveillance de l'ONE, ainsi qu'à toute une série d'autres facteurs. Mais nous voulions vraiment faire comprendre qu'il faut déréglementer immédiatement toute l'industrie du gaz naturel, et le plus vite possible. Il faut aussi établir des échanges réciproques avec les États-Unis parce que les revers frappent proportionnellement les deux pays. Organisons un véritable marché nord-américain du gaz naturel parce qu'il y a des risques.

Je dois dire—parce que je me rends compte qu'il y a des journalistes ici—que les déclarations du Comité et les propos que je tiens aujourd'hui ne veulent pas dire qu'une crise à court terme nous attend. Le Canada a beaucoup de réserves de gaz naturel; le problème n'est pas là. Mais s'il n'y a pas de contrôle et si l'on ne fait pas attention à l'équilibre de nos marchés, une crise peut nous surprendre dans dix ans et nous nous en repentirions.

Le président: Et quelle sera la nature de la crise?

M. Kierans: Le principe de la proportionnalité est assez simple. J'oublie les chiffres, mais une réduction de 10 p. 100 pour les États-Unis en est une de 50 p. 100 pour nous, comparativement à leurs marchés.

Le président: Vous voudriez donc qu'on réachemine le gaz sur les marchés canadiens en période de pénurie?

M. Kierans: Nous ne pouvons pas le faire.

Le président: Je sais que nous ne pouvons pas le faire. Mais cette question vous préoccupe dans le cas du gaz?

M. Kierans: Non; je pense que la situation est équitable. Cependant, je crains que nos mécanismes ne tiennent pas nécessairement compte du vrai danger. Je ne parle pas de celui dont les journaux font état aujourd'hui au sujet de l'engagement des réserves de gaz qui pourraient être découvertes dans l'Arctique, mais du danger qui pourrait exister dans dix ou 15 ans si nous ne modifions pas nos mécanismes.

Le président: Vous préconisez donc la gestion de cette ressource?

M. Kierans: Nous ne pouvons pas vraiment la gérer. Nous pouvons ouvrir nos marchés et faire en sorte qu'ils réagissent davantage aux forces en jeu.

Le président: Iriez-vous jusqu'à forcer le marché pour constituer un marché habituel? Par exemple, dans un rapport déposé il n'y a pas très longtemps, notre Comité a recommandé que le Canada établisse un marché habituel, c'est-à-dire qu'il exige que les pays en développement, ou tous les consommateurs de service essentiel au sens où l'entend la Commission de l'énergie de l'Ontario, signent des contrats à tacite reconduction de dix ans—certains ont réclamé 15 ans—avec surveillance réglementaire pour garantir que les mécanismes d'établissement des prix et la validité...

M. Kierans: Sans surveillance réglementaire. On peut obtenir des contrats, mais sans contrôle des prix.

[Text]

The Chairman: Well, the price would be as between the buyer and the seller.

Mr. Kierans: We will guarantee the supply, but we will not guarantee the price.

Senator Olson: Then how do you establish the price?

The Chairman: Just a minute, honourable senators. Let me finish my point, and I will then go to supplementary questions.

A 15-year contract will not price a product for 15 years.

Mr. Kierans: Yes; often 30 days or a year.

The Chairman: It will probably price a year on gas, maybe 18 months, and then it will go, as it does now, in the private sector, to some formula.

The regulatory oversight is required—and I come from Alberta where it occurs—to ensure that the contracting parties are reliable. That is, that it is not any fly-by-night gas company that will supply the York school division, it is a company they have good reason to believe will be able to live up to its contract, and which has a pricing mechanism which is within some range of workable pricing mechanisms. That is my only point on regulatory oversight. You do not even see that regulatory oversight?

Mr. Kierans: No, I do not. By the way, we never got into this, so let us not blame poor old energy options for this one.

The fact of the matter is that if you want to deal in automobile insurance, for example—and perhaps a lot of people will not believe this—a bunch of the bad guys drop off because they underpriced their premium costs, were unable to deliver when the times got tough and, consequently, more kids got into trouble—the industry will move in and pick up that slack because they cannot stand the heat. Similarly there has to be a tradeoff between the industries willing to do that and the North York Board of Education's willingness to understand that in shopping for the lowest price they took the higher risk. It is the same as bank insurance policies. I am sorry, but life in the big city is that you will take a hit. We will give you the supply, but we will not give you the price.

Senator Kenny: Mr. Kierans, I lost track of life in the big city when you were talking about the 10 per cent and 50 per cent hits. Can you explain that to me?

Mr. Kierans: Senator, I do not remember what I was saying. Can you remind me?

Senator Kenny: I believe at the time you were talking about that situation some time in the future when the Free Trade Agreement would come into effect and you would see prorationing and it would impact on Canada 50 per cent versus 10 per cent in the United States. Can you explain that?

Mr. Kierans: We are nowhere near this situation at the moment, but let us say that we reach a situation where all of Canada's gas got to a 50/50 ratio with the United States. In other words, 50 per cent goes to the United States and 50 per cent goes to Canada. The fact of the matter is that almost 100 per cent of the 50 per cent we produce would be consumed in

[Traduction]

Le président: Le prix serait fixé par l'acheteur et le vendeur.

M. Kierans: Nous garantirons l'approvisionnement, mais pas le prix.

Le sénateur Olson: Alors, comment établissez-vous le prix?

Le président: Un instant, honorables sénateurs, permettez-moi de terminer et je passerai ensuite aux questions supplémentaires.

Un contrat de 15 ans ne détermine pas le prix d'un produit pour 15 ans.

M. Kierans: Plutôt pour 30 jours ou un an.

Le président: Il fixera probablement le prix du gaz pour un an, peut-être 18 mois, puis, comme c'est le cas à l'heure actuelle dans le secteur privé, il prévoira une formule.

J'estime, comme je viens de l'Alberta où elle se pratique, que la surveillance réglementaire est nécessaire pour assurer la fiabilité des parties contractantes. Pour que l'école York soit approvisionnée en gaz non pas par une société louche, mais par une société dont on a toutes les raisons de croire qu'elle honorerait son contrat, qui prévoit un mécanisme d'établissement des prix raisonnable. La surveillance réglementaire se limite à cela. On ne la voit même pas.

M. Kierans: Non, en effet. Soit dit en passant, le Comité consultatif de la confluence énergétique n'a pas étudié cette question.

Le problème s'apparente à celui de l'assurance-automobile où, par exemple—et beaucoup ne me croiront pas—des assureurs véreux laissent tout tomber parce que le prix de leurs primes était trop bas et qu'ils ne peuvent respecter leurs obligations en période difficile, ce qui a causé des problèmes à beaucoup de jeunes. L'industrie, qui ne peut admettre cela, interviendra pour rétablir la situation. Ainsi, il faut savoir concilier cette réalité du monde industriel avec la volonté du conseil scolaire de North York de courir des risques en cherchant le prix le plus bas. Il en est de même pour les polices d'assurance bancaires. Je suis désolé, mais la réalité comporte des risques. Nous garantirons l'approvisionnement, mais pas les prix.

Le sénateur Kenny: Monsieur Kierans, j'ai perdu le fil de vos propos quand vous avez parlé des réductions de 10 et de 50 p. 100. Pouvez-vous me donner des explications?

M. Kierans: Monsieur le sénateur, je ne me souviens plus de quoi il était question. Pouvez-vous me rafraîchir la mémoire?

Le sénateur Kenny: Je pense que vous parliez d'une distribution proportionnelle du gaz naturel, après l'entrée en vigueur de l'Accord de libre-échange, qui serait de 50 p. 100 pour le Canada et de 10 p. 100 pour les États-Unis. Pouvez-vous préciser?

M. Kierans: Nous sommes loin d'en être là à l'heure actuelle, mais disons que le rapport du gaz entre le Canada et les États-Unis est de 50/50. Autrement dit, 50 p. 100 du gaz naturel est acheminé aux États-Unis et 50 p. 100 au Canada. En fait, presque la totalité des 50 p. 100 que nous produisons serait consommée au Canada, et si l'on réduit ce chiffre de 10

[Text]

Canada, so that if you cut the figure back by 10 per cent, then Canada takes one level of hit. On the other hand, however, the 50 per cent that goes to the United States only accounts for 8.5 per cent of their consumption.

Senator Kenny: Yes, but the difficulty I have there is that 8.5 per cent will go to California where it will represent 60 per cent of their production or, alternatively, it will go to the mid-west or wherever. In other words, we concentrate our markets more, and so I am having trouble with your figures.

Mr. Kierans: This is true.

Senator Kenny: So it is not going to be as bad as you say.

Mr. Kierans: No, it is not. It also provides, by the way, a market governor on Canada getting out of whack, because even if we made the mistake of taking a huge hit under proportionality and Article 904 of the Free Trade Agreement, California, even though it has a lesser hit, will not take the same hit. It will protect itself somewhat more. However, that is an argument that I won't bother you with at this time.

Senator Kenny: What about the question of how those folks to the south take care of themselves? In other words, if it is not a FERC-out, it might be a presidential order or some other fancy thing. They are really a canny bunch of fellows down south.

Mr. Kierans: So are we, though, senator. For example, I would refer to the suit that they are bringing to the NEB. We are not entirely without recourse ourselves in terms of machinations: Slowing the process down, thinking about it, working it through. In other words, we ourselves are not uncanny.

Senator Kenny: In other words, it just seems that we are always being squeezed?

Mr. Kierans: No, it is just that their press does not write about it and ours does. That is all.

Senator Olson: I am trying to figure out if there is a mechanism or whether there will be any pre-determined rules as to what the price will be after we have taken care of the volume for core markets every 15 years.

Mr. Kierans: Senator, I was arguing your theory. I personally do not much like the core market view which, of course, originated in Alberta. If the Government of Ontario—which ought to represent that particular notion vis-a-vis its citizens, perhaps living in the North York corridor, who somehow cannot take care of themselves—decides that a core market is necessary, then so be it. In other words, we will guarantee your supply but we do not intend to guarantee your price. In that event, how we work the price mechanism will then become a little trickier. However, in my business, it usually works from an 18-month renewal factor, and puts and call options tend to allow for that kind of procedure. It is not a big deal. It is certainly discombobulating from the point of view of people who are used to having under-priced gas for ten years, as they did in Ontario. However, one can live with it.

[Traduction]

p. 100, la réduction pour le Canada est marquée. En revanche, les 50 p. 100 qui sont acheminés aux États-Unis ne représentent que 8,5 p. 100 de la consommation de ce pays.

Le sénateur Kenny: Oui, mais pour moi, ces 8,5 p. 100 seront acheminés en Californie, où ils représenteront 60 p. 100 de la production de l'État, ou encore dans le midwest ou ailleurs. Autrement dit, nous concentrons nos marchés davantage et c'est pourquoi j'ai du mal à comprendre vos chiffres.

M. Kierans: C'est juste.

Le sénateur Kenny: Donc, la situation ne sera pas aussi alarmante que vous le dites.

M. Kierans: Non. A propos, on prévoit que le marché se régularisera pour empêcher que la situation soit dramatique au Canada parce que, même si nous devons subir une réduction énorme en raison de la distribution proportionnelle et de l'article 904 de l'Accord de libre-échange, la Californie, quant à elle, serait moins touchée car elle se protégerait d'une certaine façon davantage. Mais je ne veux pas vous embêter avec ces considérations.

Le sénateur Kenny: On peut s'interroger sur la façon dont les Américains se protègent, si ce n'est pas par une décision du FERC, ce peut être par décret du président ou une autre mesure sophistiquée. Ils sont vraiment rusés.

M. Kierans: Nous le sommes aussi, monsieur le sénateur. Il suffit de penser à la cause qu'ils ont portée devant l'ONE. Nous ne sommes pas sans ressources nous-mêmes pour ourdir des machinations comme ralentir le processus, réfléchir à notre affaire et en venir à un arrangement. Nous aussi, nous sommes rusés.

Le sénateur Kenny: Pourtant, il me semble que nous nous faisons toujours coincés?

M. Kierans: Non, c'est tout simplement que les journalistes américains n'en parlent pas autant que les nôtres. Voilà tout.

Le sénateur Olson: Je me demande s'il y a un mécanisme ou si des règles seront établies pour fixer le prix une fois que nous aurons déterminé le volume des marchés habituels tous les 15 ans.

M. Kierans: Personnellement, monsieur le sénateur, je n'approuve pas beaucoup la notion de marché habituel qui, bien sûr, vient de l'Alberta. Si, pour défendre ce principe devant ses citoyens du corridor North York, par exemple, le gouvernement de l'Ontario décidait qu'un marché habituel est nécessaire, alors, qu'il en soit ainsi. Autrement dit, nous garantissons votre approvisionnement, mais nous n'avons pas l'intention de garantir vos prix. Dans cette éventualité, le mécanisme d'établissement des prix sera un peu plus compliqué. Toutefois, dans mon domaine, la période de renouvellement est habituellement de 18 mois, et les options de vente et d'achat ont tendance à en tenir compte. Ce n'est pas sorcier. Cela désorganise assurément ceux qui, depuis 10 ans, ne paient pas leur gaz assez cher, comme en Ontario. Mais on peut tout de même s'en accommoder.

[Text]

Senator Olson: Yes, that is true, but if the Americans began to realize that they needed more and more of our gas volume, then the bubble, or the sausage I think they call it now with respect to gas, might disappear. Then we would be committed for two things: First of all, we would be committed to all of the deliverability that we had promised to the Americans and to the other parties. At a second stage, of course, you become committed for reasonable supply within conservation practices. Tell me, then, how you get at the price?

Mr. Kierans: You mean if we sold out our sources of supply?

Senator Olson: Yes, because you then do not have what might be called a market because there is not any reasonable supply in relation to demand, once the demand has soaked up the supply.

Mr. Kierans: I think I would argue against that, but I would have to acknowledge that there is not sufficient evidence to support the argument. The U.S.A. has had control of the well-head prices for an extended period of time. As a consequence, we do not know what their supply situation is, and I think that is a fair statement. It may be low; it may be high, but we do not know what it is.

Insofar as we ourselves are concerned, we have had a lot of boom and bust periods. However, it would certainly appear that we are a gas-prone area and that we have substantial supplies relative to Canadian requirements of natural gas. I would argue that, as the markets become progressively deregulated, as we begin to import American natural gas into Ontario and Quebec, to a lesser extent, from the U.S.A. and export Alberta natural gas to the U.S.A., keeping in mind that we waste 14 per cent of the BTU equivalent to transport this gas, it will become essentially a North American commodity. We have never had a commodity before. What we had was an artificial unit of BTU values that had no market value. However, I would argue that as the markets between the United States and Canada—and perhaps Mexico—and the various districts within the United States begin to exchange, as deregulation comes off in the United States, and as we in Canada import from the United States, we will then have a real market.

Senator Olson: So you would go all the way to what we used to call continentalism?

Mr. Kierans: With respect to natural gas, I would say absolutely. In fact, I would call futures in natural gas—and we will too, by the way.

Senator Olson: Yes, it certainly looks like it at the moment, but perhaps not. Perhaps there might be a change in government and a change in course some time.

However, I see a problem in your scenario. Do you think that Canadians are going to accept that we have very large quantities of natural gas that is committed, and therefore we cannot adequately supply those that are already onstream unless they make an advance commitment to take it over a long period of time?

Mr. Kierans: Senator, I do not know what Canadians will do.

[Traduction]

Le sénateur Olson: Oui, c'est vrai; mais si les Américains constataient qu'ils avaient besoin de plus en plus de notre gaz, l'excédent risquerait de disparaître. Nous aurions alors deux engagements à respecter. D'abord livrer ce que nous avions promis aux Américains et aux autres. Et plus tard, bien sûr, il faudrait s'engager à assurer un approvisionnement raisonnable tout en prévoyant la conservation de l'énergie. Dites-moi alors comment fixez-vous le prix?

M. Kierans: Vous voulez dire si nous épuisions nos sources d'approvisionnement?

Le sénateur Olson: Oui, parce qu'il n'y aurait pas vraiment de marché étant donné qu'il n'y a pas d'offre raisonnable pour répondre à la demande, quand la demande absorbe complètement l'offre.

M. Kierans: Je pense que je contesterais cet point de vue, mais je dois reconnaître que j'aurais du mal à le faire par manque de preuve. Les Américains contrôlent le prix à la tête du puits depuis un bon moment. C'est pourquoi nous ne savons pas quelle est la situation de l'offre dans ce pays, et je crois que c'est juste. Elle peut être faible ou élevée, mais nous ne savons pas où elle se situe.

De notre côté, nous avons eu des hauts et des bas. Cependant, il est certain que notre territoire est riche en gaz naturel et nous avons suffisamment de réserves pour répondre aux besoins des Canadiens. J'ajouterais qu'avec la déréglementation progressive des marchés, quand nous commencerons à importer du gaz naturel américain en Ontario—et au Québec, dans une plus faible mesure—et à exporter le gaz naturel de l'Alberta aux États-Unis, même en tenant compte du fait que nous perdons 14 p. 100 de l'équivalent de BTU dans le transport, le gaz deviendra un produit essentiellement nord-américain, ce que nous n'avons encore. Il ne l'a jamais eu. C'était une unité artificielle de BTU sans valeur marchande. Cependant, à mon avis, quand les États-Unis et le Canada, et peut-être le Mexique et les différentes régions des États-Unis, commenceront à échanger du gaz naturel, à mesure que les États-Unis dérèglementeront le gaz et que le Canada l'importera des États-Unis, nous aurons alors un véritable marché.

Le sénateur Olson: Parleriez-vous alors de continentalisme?

M. Kierans: Dans le cas du gaz naturel, absolument. En fait, je parlerais d'achats à terme dans le cas du gaz naturel—et il en serait ainsi pour nous aussi.

Le sénateur Olson: Oui, on dirait vraiment que c'est ce qui s'annonce, mais il peut en être autrement. Il pourrait y avoir un changement de gouvernement ou un changement de cap.

Toutefois, je relève un problème dans votre scénario. Pensez-vous que les Canadiens accepteront que nous engagions de très grandes quantités de gaz naturel au risque de ne pas pouvoir en fournir suffisamment à ceux qui sont déjà alimentés à moins qu'ils ne s'engagent à long terme?

M. Kierans: Monsieur le sénateur, je ne sais pas ce que les Canadiens décideront.

[Text]

Senator Olson: But you have to live with that.

Mr. Kierans: With respect to energy options, we only argued that if we cleared our distribution monopolies and if we advanced more information, this was not too tough a price to pay for the Free Trade Agreement. That was essentially or purely what we argued. However, we had to do some things to mitigate that risk which we found, and I think we can do that.

Senator Olson: I have not yet heard any explanation on how we can. You are apparently not in favour of a core market; you are not in favour of the Canadians—whoever they may be—making long enough term commitments so that they are safe in their supply in case the Americans buy up a little more in this unregulated market. How, then, will this come about?

Mr. Kierans: Personally, I think that is a problem for the Ontario Energy Board. There are certain things that they can do about it to protect themselves, but I do not think it is a national or a federal problem.

Senator Olson: In the past, I know that such a problem has been put in the lap of the federal government a time or two.

Mr. Kierans: I would say that the federal government has pretty well resisted absorbing it.

The Chairman: I might say that the Government of Alberta is attempting to enforce that policy from Alberta. Are you suggesting that they should not bother doing that?

Mr. Kierans: The problem that we get hung up on, it seems to me, is that natural gas prices are low and this is a good time, from the producers' point of view, to try and force that particular policy. God bless them, I understand that, because what they really fear is that the moment the prices go higher, the Ontario government will step in and the federal government will step in, because of the Ontario electoral vote, and do something about it. However, in my opinion, I really feel that we have the cart before the horse.

The Chairman: So you would not be concerned about that happening?

Mr. Kierans: I would be concerned, but—

The Chairman: How concerned would you be?

Mr. Kierans: If I were an Albertan, I would rely on the Free Trade Agreement, and Article 904.

The Chairman: I am sorry, Senator Olson, go ahead.

Senator Olson: Far be it from me to be repetitive or to pursue the matter any further. I just do not happen to believe that Canadians would allow their federal government to sit still and see parts of Canada going short, or even paying a higher price than gas that was sold under a long-term arrangement to the United States.

Mr. Kierans: The upshot of that proposal is that we have one terrific choice: We can lose our nerve and say we are not going to export any more, which means that, pro rata the market will only grow as fast the Ontario market grows, which

[Traduction]

Le sénateur Olson: Vous vous accordez de cette situation.

M. Kierans: Le Comité de la confluence énergétique a indiqué que, si nous éliminions nos monopoles de distribution et fournissions plus d'informations, ce ne serait pas un prix trop élevé pour obtenir l'Accord de libre-échange. C'est essentiellement ou uniquement ce que nous avons indiqué. Cependant, nous devons formuler des propositions pour atténuer le risque que nous avons perçu et je pense que nous pouvons le faire.

Le sénateur Olson: Je ne sais pas encore comment nous pouvons le faire. Vous n'êtes apparemment pas en faveur d'un marché habituel; vous n'êtes pas d'accord non plus pour que les Canadiens prennent des engagements à long terme pour assurer leur approvisionnement, au cas où les Américains achèteraient davantage dans un marché déréglementé. Alors, que pouvons-nous faire?

M. Kierans: À mon avis, c'est un problème que doit régler la Commission de l'énergie de l'Ontario. Elle dispose de moyens pour se protéger, mais je ne pense pas que c'est un problème national ou fédéral.

Le sénateur Olson: Je sais que ce problème a déjà été adressé au gouvernement fédéral une fois ou deux.

M. Kierans: À mon avis, le gouvernement fédéral s'est bien gardé de s'en charger.

Le président: Je pense que le gouvernement de l'Alberta tente de faire appliquer cette politique. Voulez-vous dire qu'il ne devrait pas se donner la peine de le faire?

M. Kierans: D'après moi, le moment est bien choisi, du point de vue des producteurs, pour essayer de faire appliquer cette politique étant donné que les prix du gaz naturel sont bas. Tant mieux pour eux, et je les comprends parce qu'ils craignent que le gouvernement de l'Ontario n'intervienne dès que les prix commenceront à grimper—et le gouvernement fédéral aussi—pour garder le vote de l'Ontario. Cependant, je crois vraiment que c'est mettre la charrue devant les bœufs.

Le président: Vous ne vous en préoccuperiez donc pas?

M. Kierans: Je m'en préoccuperais, mais...

Le président: Jusqu'à quel point?

M. Kierans: Si j'étais albertain, je me ferais à l'Accord de libre-échange et à son article 904.

Le président: Je m'excuse, sénateur Olson, je vous cède la parole.

Le sénateur Olson: Loin de moi l'idée d'être répétitif ou d'éterniser la discussion. Je ne pense toutefois pas que les Canadiens permettraient à leur gouvernement fédéral de se tenir coi et de laisser les régions du Canada connaître des pénuries ou même payer le gaz plus cher que le prix auquel il serait vendu aux États-Unis selon un accord à long terme.

M. Kierans: Cela nous placerait devant un choix terrible: perdre tout courage et dire que nous n'exporterons plus, et ainsi le marché croîtrait seulement en fonction du marché ontarien, de sorte que l'Alberta se retrouverait avec des res-

[Text]

means that pro rata Alberta will be sitting there with resources on which it cannot realize. It does not seem to me like a good way to the run the country.

Senator Olson: I think there are other choices.

The Chairman: Mr Kierans, you seem to be extending "restriction" to "hoarding." This committee recommended in one of its reports that the government mandate a core market policy for the country. Do you see that proposal as hoarding?

Mr. Kierans: No, I do not see that as hoarding.

The Chairman: Your bottom line to such proposals seems to be, "Okay, you are hoarding; technology will eclipse or transcend, and you will be left holding a valueless resource." I do not think that any of us who are testing you on this issue are trying to say that. There is a way to export a healthy volume of product and still have in mind such things as security of supply.

Mr. Kierans: I think you can force Canadians artificially into the market to bid up their shares of the reserves such that the concern that I have under a free market system does not happen. Essentially that is what you have recommended. So be it. It is not a big distinction.

The Chairman: As I understand it, you look on our energy goods as a North American resource base, not as a Canadian resource as opposed to a U.S. resource?

Mr. Kierans: No, I do not. I maintain that in most cases transportation dynamics, established transportation networks and a whole variety of things give Canadians a specific advantage to that indigenous resource. If we choose not to use the resource, the producing areas that have it ought to be free to sell it somewhere else.

The Chairman: Agreed, but we know that the east-west transportation pattern is a forced one and that markets alone will not encourage free flow; they will discourage it. We also know that over time the transportation pattern will be north-south and given the reality of Article 904 of the Free Trade Agreement, we will eventually have, probably within 10 years, a pooled resource. Do you disagree with me there?

Mr. Kierans: With regard to natural gas, that scenario could be possibly so, but not necessarily so. Oil is already an international commodity. Electricity, a manufactured energy product, is already a north-south commodity. Uranium is an international commodity. By the time you go through the list, there is not much left to talk about, except natural gas.

The Chairman: So you are saying that electricity, oil and coal are already pooled?

Mr. Kierans: They are north-south commodities; they are not really pooled.

The Chairman: Yes, but given Article 904, you would not arbitrarily interfere. If things move this way, the Americans would not arbitrarily interfere, and we would not arbitrarily

[Traduction]

sources qu'elle ne pourrait pas mettre en valeur. Ça ne me semble pas une bonne façon de diriger le pays.

Le sénateur Olson: Je pense qu'il y a d'autres possibilités.

Le président: Monsieur Kierans, vous semblez étendre le sens de «restriction» à «accumulation». Ce Comité a recommandé dans l'un de ses rapports que le gouvernement impose une politique visant à protéger les marchés captifs du pays. Selon vous, est-ce que cela équivaldrait à accumuler des ressources?

M. Kierans: Non, ce n'est pas de l'accumulation.

Le président: Votre réponse définitive à de telles propositions semble être: «D'accord, vous accumulez, mais la technologie prévaudra et vous resterez pris avec une ressource sans valeur». Je crois qu'aucun d'entre nous ne dit cela. Il y a un moyen d'exporter une quantité raisonnable d'un produit, tout en tenant compte de questions comme la sécurité des approvisionnements.

M. Kierans: Je pense que vous pouvez obliger les Canadiens à participer au marché en faisant augmenter leurs parts des réserves afin d'empêcher que ne se produise le problème que j'entrevois dans un régime où le marché agirait librement. C'est essentiellement ce que vous avez recommandé. Bon, ce n'est pas une distinction importante.

Le président: Si je comprends bien, vous considérez nos produits énergétiques comme un bien nord-américain, et non pas comme une ressource canadienne par opposition à une ressource américaine?

M. Kierans: Non, pas du tout. Je maintiens que, dans la plupart des cas, les réseaux de transport établis et divers autres facteurs donnent aux Canadiens un accès privilégié à cette ressource interne. Si nous choisissons de ne pas utiliser cette ressource, les régions productrices devraient avoir le droit de la vendre ailleurs.

Le président: D'accord, mais nous savons que les échanges est-ouest sont imposés et que, si les marchés pouvaient agir librement, ils n'encourageraient pas ces échanges, au contraire. Nous savons également qu'avec le temps ces échanges se feront sur un axe nord-sud et, étant donné l'article 904 de l'Accord de libre-échange, nous aurons, probablement d'ici dix ans, une ressource partagée. Êtes-vous d'accord?

M. Kierans: En ce qui concerne le gaz naturel, ce scénario est vraisemblable, mais cela ne se produira pas nécessairement. Le pétrole est déjà un bien international. L'électricité, produit énergétique fabriqué, fait déjà l'objet de transactions nord-sud. L'uranium est un produit international. Si vous faites l'inventaire de tous les produits énergétiques, il ne reste plus grand-chose, sauf le gaz naturel.

Le président: Vous dites donc que l'électricité, le pétrole et le charbon sont déjà des ressources partagées?

M. Kierans: Ce sont des produits qui s'échangent sur un axe nord-sud; ils ne sont pas réellement partagés.

Le président: Oui, mais étant donné l'article 904, vous ne pourriez pas intervenir de façon arbitraire. Si les choses vont dans ce sens, les Américains n'interviendront pas arbitrairement.

[Text]

interfere. We, more than the Americans, would not interfere given your 10-50 suggestion. In that situation the six month termination process is more of a threat to us than to the Americans if we wanted to get out of the deal. If we took the NEB out now with these cost benefit constrictions that seem to be materializing, I think Canadians could successfully market most of the surplus gas certainly within a decade and probably within five years and largely on a north-south alignment. So in that context, and given Article 904, we would then have a pooled resource. We would be in the same position as the U.S.

Please be careful in your answer because I want to take you into the United States next. Perhaps that is why you are disagreeing with me. As I have listened to you for this past hour-and-a-half, you seem to be saying that basically the market will take care of this situation, don't worry.

Mr. Kierans: I never said, "Don't worry about natural gas; the market will take care of it."

The Chairman: No, you are saying that if the market does not take care of it, too bad; it is the OEB's problem.

Mr. Kierans: Yes, that is fair ball.

The Chairman: We know that the OEB does not care, because they have said so. They have said, "Buy short spot gas if Saskatchewan is prepared to sell it", and that is what has happened.

Mr. Kierans: That is right. It is a buyer's market.

The Chairman: At some point in time Alberta—and this has a nasty regional aspect to it—will get upset if the NEB presents impediments to their marketing their product. Forcing a core market for the country would be one way of addressing the problem. It would take some political courage to do so because of the political strength of Ontario. As I understand it, you do not agree with that proposal either.

Mr. Kierans: It is hard for me to understand why the Government of Canada would take a view that Ontario had to be protected from its own administrative and bureaucratic failings.

The Chairman: The reason they would take such a view is because—and I believe there are recorded statements to this effect—if it were to come down to it, the federal government would be able to intervene and ensure that we do not have this exposure that everyone is parading before us and that we have enough strength in this nation to redirect or to solve our problem through government, in the event that we have guessed wrong on the market.

Mr. Kierans: Not under Article 904.

The Chairman: True, but I think that is the concern of many Albertans. So either you let us move it south or make some provisions to satisfy the Canadian requirement so that the market can then tell us, within reasonable parameters, what volume of gas we can contract to the United States and at

[Traduction]

ment et nous ne le ferons pas non plus. Nous serions encore moins susceptibles que les Américains d'intervenir étant donné les proportions de 10 et 50 p. 100 dont vous parliez tantôt. Dans un tel cas, le processus de dénonciation sur préavis de six mois serait un danger pour nous bien plus que pour les Américains, si jamais nous voulions nous retirer de l'Accord. Si nous abolissions l'ONE maintenant, alors que des restrictions attribuables au rapport coûts-avantages semblent se matérialiser, je pense que les Canadiens pourraient vendre la plupart de leurs excédents de gaz en l'espace d'une décennie, voire même en moins de cinq ans, et surtout sur un axe nord-sud. Dans ce contexte, et étant donné l'article 904, nous aurions alors mis nos ressources en commun. Nous serions dans la même situation que les États-Unis.

Soyez prudent dans votre réponse, car je me placerais ensuite du point de vue des États-Unis. C'est peut-être pour cela que vous n'êtes pas d'accord avec moi. En vous écoutant au cours de l'heure et demie qui vient de passer, j'ai cru comprendre que vous disiez au fond que le marché s'occupera de cette situation et qu'il ne faut pas s'en inquiéter.

M. Kierans: Je n'ai jamais dit «Ne vous inquiétez pas au sujet du gaz naturel, le marché s'en occupera».

Le président: Non, vous dites: «Tant pis si le marché ne s'en occupe pas, c'est le problème de la CEO».

M. Kierans: Oui, c'est exact.

Le président: Nous savons que la CEO ne s'en préoccupe pas, car elle l'a avoué. Elle a dit: «Achetez du gaz au comptant et à court terme si la Saskatchewan est prête à en vendre», et c'est ce qui se passe.

M. Kierans: C'est exact, c'est un marché acheteur.

Le président: A un moment donné, l'Alberta—et cela a un vilain caractère régional—se fâchera si l'ONE fait obstacle à la commercialisation de son produit. Le fait d'imposer un marché captif au pays serait une façon de régler ce problème. Cela demanderait du courage politique à cause du poids politique de l'Ontario. Si j'ai bien compris, vous n'êtes pas non plus d'accord avec cette proposition.

M. Kierans: J'ai de la difficulté à comprendre pourquoi le gouvernement du Canada déciderait que l'Ontario doit être protégé contre ses propres faiblesses administratives et bureaucratiques.

Le président: La raison pour laquelle il prendrait une telle position—et je pense qu'il y a eu des déclarations publiques à cet effet—c'est que, si une telle situation se produisait, le gouvernement fédéral pourrait intervenir et veiller à ce que nous ne soyons pas exposés. Il faudrait que nous soyons assez forts pour que le gouvernement puisse réorienter, ou régler, le problème, si nous avons mal interprété le marché.

M. Kierans: Cela est impossible en vertu de l'article 904.

Le président: C'est vrai, mais je pense que cela préoccupe de nombreux Albertains. Par conséquent, ou bien vous nous laissez exporter vers le sud ou alors vous prenez les mesures pour satisfaire aux besoins canadiens de sorte que le marché puisse nous dire, dans des paramètres raisonnables, quelle quantité de

[Text]

what rate. I think everyone would be reasonable in their proposals.

Mr. Kierans: Perhaps, but to me we have a market gap when the system is moving more toward a market economy. We still have a single region which is used to benefiting from a non-market economy and yet that region's manufactured products are the biggest single gainers in the Free Trade Agreement. Why the federal government, on behalf of Alberta, would get into the business of protecting Ontario, I have never been able to understand.

The Chairman: To protect Alberta from arbitrary governmental action at the federal level in the event there is a short supply situation. There would be no need to move in if provision were made for essential service customers.

Mr. Kierans: I hear what you are saying clearly. I rest my case. I would let them swing because I do not think they have the power to do it.

The Chairman: With Article 904, I guess that is true.

Senator Kenny: I would like to observe that the voter attributes certain responsibilities to different levels of government. They attribute the case of the producers to the provinces and the case of protecting the consumer to the federal government, which would explain the dilemma you are talking about.

The Chairman: Consumers do outnumber producers. It is another way of looking at it.

Senator Kenny: That is why the feds will come in and protect Ontario.

Mr. Kierans: The funny thing about this is that the war around "Free Trade Agreement II" would exist within the bosom of Ontario, and it would exist between manufacturers on the one hand and consumers on the other, and Alberta and the federal government need not get involved.

The Chairman: I suppose we have a small area of agreement there but mostly we have a large area of disagreement.

Let me take this matter one step further. The United States is now in the process of holding hearings under the auspices of the Secretary of Energy to come up with a national energy strategy. In terms of the U.S., I recently read a news magazine article which stated:

Oil imports exceeded domestic production this year for the first time since 1977. Last year oil companies pumped up twice as much oil from the ground as they found in new fields.

The strategic petroleum reserve, a series of oil-filled salt caverns in Texas and Louisiana, is filling at the rate of 22m barrels a year, but shrinking when measured in the days of imports it could replace. An oil-price increase, which could boost domestic oil exploration, is not imminent. America is running out of oil; the world is not.

[Traduction]

gaz nous pouvons vendre par contrat aux États-Unis et à quel prix. Je pense que tout le monde serait raisonnable.

M. Kierans: Peut-être, mais d'après moi il y a un écart sur le marché au moment où le système s'oriente davantage vers une économie de marché. Il y a encore une seule région qui a l'habitude de profiter d'une économie qui ne suit pas les lois du marché; or, le secteur manufacturier de cette région est celui qui profite le plus de l'Accord de libre-échange. Pourquoi le gouvernement fédéral, au nom de l'Alberta, protégerait l'Ontario, c'est ce que je n'ai jamais réussi à comprendre.

Le président: Il s'agirait de protéger l'Alberta contre des mesures fédérales arbitraires en cas de pénurie. Il ne serait pas nécessaire d'intervenir si l'on prenait des dispositions pour fournir aux clients un service essentiel.

M. Kierans: Je comprends bien ce que vous dites. Je n'ai plus rien à ajouter. Je les laisserais essayer, car je ne pense pas qu'ils aient le pouvoir de le faire.

Le président: Avec l'article 904, je suppose que cela est vrai.

Le sénateur Kenny: J'aimerais vous faire remarquer que l'électeur attribue certaines responsabilités aux divers niveaux de gouvernement. Il s'attend à ce que les provinces protègent les producteurs et à ce que le gouvernement fédéral défende les intérêts des consommateurs; cela expliquerait peut-être le dilemme dont vous parlez.

Le président: C'est vrai que les consommateurs sont plus nombreux que les producteurs. C'est une autre façon d'envisager la chose.

Le sénateur Kenny: C'est pour cette raison que le gouvernement fédéral interviendra pour protéger l'Ontario.

M. Kierans: Ce qui est drôle, c'est que cette guerre autour de «l'Accord de libre-échange—II» se livrerait à l'intérieur de l'Ontario entre les fabricants, d'une part, et les consommateurs, de l'autre, et que l'Alberta et le gouvernement fédéral n'auraient pas besoin d'intervenir.

Le président: Je suppose que nous nous entendons sur certaines choses, mais il y en a bien d'autres sur lesquelles nous ne sommes pas d'accord.

J'aimerais aller un pas plus loin. Les États-Unis tiennent actuellement des audiences sous les auspices du secrétaire à l'Énergie afin d'élaborer une stratégie énergétique nationale. En ce qui concerne les États-Unis, j'ai lu récemment dans une revue d'actualité un article qui disait à peu près ceci:

Cette année, pour la première fois depuis 1977, les importations de pétrole dépassent la production intérieure. L'an passé, les sociétés pétrolières ont extrait deux fois plus de pétrole qu'elles n'en ont trouvé dans de nouveaux champs.

Le réservoir stratégique de pétrole, des cavernes de sel au Texas et en Louisiane pleines de pétrole, se remplit au rythme de 22 millions de barils par année, mais son importance diminue lorsque l'on considère le nombre de jours d'importation qu'elle pourrait remplacer. Une augmentation du prix du pétrole, qui entraînerait une intensification de l'exploration pétrolière intérieure, n'est pas pour demain. Les réserves de pétrole de l'Amérique s'épuisent; pas celles du reste du monde.

[Text]

You will not go along with a pooled resource, but you will go along, I think, with my conclusion that the market alone would see us pretty much working north-south. We would then be in a similar position to the U.S. You have seen these numbers which indicate that if we pool our oil, the U.S. would have an extra year of supply in oil and, in gas, they would have an extra three or four years' supply if we looked on it as a common resource. We would then be dependent on imported crude to the extent of 60 per cent in very short order and probably 70 per cent before anything could be done to turn it around.

Of course, it may be that Dave Barrett will be Prime Minister of Canada and Jesse Jackson may be President. A lot could happen in the future.

Senator Ottenheimer: Where did you get your crystal ball?

The Chairman: I am just being provocative. We may have a crisis and we may have an interventionist bent because consumers do outnumber producers. They would be unhappy to line up at the pumps. As one Congressman described it to me recently, it would constitute white heat. Something would have to be done.

Ten or fifteen years down the road, having relied on your advice, the markets would have prevailed and Ontario may have sunk or swum. We would probably be very dependent on imported oil for transportation and there might be an urge to intervene. Are you concerned at all about the fact that that intervention would be almost exclusively U.S. driven and that its time frames, and so on, would be based on U.S. demands?

I am making the last argument for Canada having some concern about its preferred position and its distinct position as opposed to that of the U.S.

Mr. Kierans: I think it is important to distinguish, as you have, between physical interruptions on the one hand and price spikes on the other. I think only a fool would suggest that the American aberrant consumption does not increase the probability of a price spike. That is not the same as a physical interruption. The best way we can protect ourselves, be it from OPEC on the one hand through a supply cartel, or be it from American aberrant consumption behaviour into a price spike on the other, is to continue to diminish our reliance on oil and to find other instruments through which to take care of the social requirements of our disadvantaged citizens in the event that a price spike does take place. That is the theme that runs through energy options.

So far as the physical interruption is concerned, I think none of us took it so seriously as to think that we would have to protect ourselves from it by laying in self-sufficient reserves and that, the Free Trade Agreement notwithstanding, it would be ours. One of the interesting things about Hibernia is that we can subsidize it, but it gets shared with the United States, and that is that.

[Traduction]

Si vous n'êtes pas d'accord avec la mise en commun des ressources, vous serez d'accord, je pense, avec ma conclusion que le marché à lui seul nous forcerait à établir des liens nord-sud. Nous serions alors dans une position semblable à celle des États-Unis. Vous connaissez ces chiffres qui indiquent que, si nous partageons notre pétrole, les États-Unis obtiendraient une année supplémentaire d'approvisionnement en pétrole et de trois à quatre années supplémentaires d'approvisionnement en gaz. Nous dépendrions alors à 60 p. 100 et probablement à 70 p. 100 du brut importé, et ce, en très peu de temps, avant de pouvoir faire quelque chose pour renverser la situation.

Bien sûr, il se peut que Dave Barrett soit alors premier ministre du Canada et Jesse Jackson, président des États-Unis. Il peut arriver bien des choses.

Le sénateur Ottenheimer: Où est-ce que vous avez trouvé votre boule de cristal?

Le président: J'essaie d'être provocant. Nous pourrions être confrontés à une crise et nous pourrions avoir envie d'intervenir, car il est vrai que les consommateurs sont plus nombreux que les producteurs. Ils ne seraient pas contents d'avoir à faire la queue aux pompes d'essence. Comme un membre du Congrès me le disait récemment, ça chaufferait et nous serions bien obligés de faire quelque chose.

Dix ou 15 ans plus tard, après avoir suivi vos conseils, la loi du marché aurait prévalu et l'Ontario aurait bien été obligée de se débrouiller. Nous serions probablement très dépendants à l'égard du pétrole importé pour les transports et l'on aurait peut-être envie d'intervenir. Est-ce que le fait que ce serait presque exclusivement les Américains qui réclameraient cette intervention et que ce serait leurs exigences qui détermineraient les échéances et ainsi de suite vous préoccupe?

Je pense qu'il y a lieu de protéger la position préférentielle ou distincte du Canada comparativement à celle des États-Unis.

M. Kierans: Je pense qu'il est important de distinguer, comme vous l'avez fait, entre les interruptions matérielles, d'une part, et les flambées de prix, d'autre part. Il serait à mon avis insensé de prétendre que la consommation aberrante des Américains n'augmente pas la probabilité d'une flambée des prix. Ce n'est pas la même chose qu'une interruption matérielle. La meilleure façon de nous protéger, que ce soit contre une réduction des approvisionnements de l'OPEP ou contre une augmentation des prix provoquée par des habitudes de consommation aberrantes de la part des Américains, c'est de continuer à réduire notre dépendance à l'égard du pétrole et de trouver d'autres moyens de satisfaire les besoins sociaux de nos citoyens défavorisés dans l'éventualité d'une telle augmentation des prix. C'est le fil conducteur de la Confluence énergétique.

En ce qui concerne les interruptions matérielles, je pense qu'aucun d'entre nous ne considère la menace assez sérieuse pour que nous nous protégions en stockant des réserves afin d'assurer notre autosuffisance, réserves qui, nonobstant l'Accord de libre-échange, seraient à nous. L'un des aspects intéressants du projet Hibernia est que c'est nous qui le subventionnons, mais nous devons en partager la production avec les États-Unis, et c'est comme ça.

[Text]

The Chairman: According to Mr. Hopper, the total production would go to the U.S.

Mr. Kierans: Did he say that? I have never said that, but I am not surprised that he did.

Since the Second World War we have come up with the idea that we are free of risk, we are free of the vagaries that existed and that we are free to reallocate our personal disposable income between hamburgers and gasoline. If a price spike occurs, then we have to eat it. That is the best single way of getting on with diminishing reliance on that particular addictive habit. That is all I can say.

The Chairman: What about the sovereignty concern?

Mr. Kierans: There is no sovereignty in oil. That is the only answer I can give you.

The Chairman: You are saying that we would have no option but to go along with any Congressional or administrative interference and that we would have to agree to their rationing, and so on.

Mr. Kierans: If the Americans were to, say, put on an oil import tax, there are a series of sovereignty impacts associated with the Free Trade Agreement whereby we would have to come to a reaction. Generally, as I went through, one by one, the possibilities which could be a result of this aberrant behaviour, I found that we could possibly skate our way through them provided we had the discipline to do it. However, I would freely concede that there are some sovereignty hits.

The Chairman: If we maintain a reasonable level of self-sufficiency, which we have the option of doing now in crude oil, natural gas and other energy goods to some degree, we would not have to accept because we would have provided for that situation. In other words, there may be some additional cost to supplying, say, the Ottawa valley west and, indeed, we are doing that now, but should we abandon that? I think that relying on the market necessarily involves abandoning it because I do not believe the market will support it.

Mr. Kierans: I agree with you. Are we looking at supply or price? The price of energy is essentially internationally determined and the extent to which we subsidize it makes us more flacid in terms of competitiveness.

The Chairman: I am not talking about subsidies.

Mr. Kierans: Then I would assume you are talking about the interruption of supply. I have never ranked that very highly. There is no question that we might have a shock and the price of oil might go from \$22 to \$44. But the possibility of that lasting longer than, say, 18 days is not likely. I do not consider that type of interruption of supply to be highly likely and it is not high enough to pay for. It is a concern of a low magnitude.

[Traduction]

Le président: Selon M. Hopper, toute la production irait aux États-Unis.

M. Kierans: A-t-il dit cela? Moi je ne l'ai jamais dit, mais ça ne m'étonne pas que lui l'ait dit.

Depuis la Seconde Guerre mondiale, nous avons l'impression que nous ne risquons rien, que nous sommes à l'abri des impondérables et libres d'utiliser notre revenu personnel disponible pour acheter des hamburgers et de l'essence, à notre choix. Si les prix flambent, nous devons absorber l'augmentation. C'est la meilleure façon de réduire notre dépendance. C'est tout ce que je puis dire.

Le président: Et qu'en est-il de la souveraineté?

M. Kierans: Il n'y a pas de souveraineté en matière de pétrole. C'est la seule réponse que je puisse faire.

Le président: Vous dites que nous n'aurions pas le choix, qu'il nous faudrait accepter toute interférence du Congrès ou de l'administration et que nous serions obligés de nous soumettre s'ils décidaient un rationnement ou autre chose.

M. Kierans: Si les Américains, par exemple, imposaient une taxe sur les importations de pétrole, cela aurait, en vertu de l'Accord de libre-échange, diverses répercussions sur la souveraineté et il nous faudrait réagir. Lorsque j'ai examiné, un par un, les résultats possibles de ce comportement aberrant, j'ai découvert qu'en général nous pourrions manœuvrer pour y échapper si nous faisons preuve d'assez de discipline. Cependant, je concède volontiers qu'il y aurait des répercussions sur la souveraineté.

Le président: Si nous maintenons un niveau raisonnable d'autosuffisance, ce qui, dans une certaine mesure, est déjà possible dans les secteurs du pétrole brut, du gaz naturel et d'autres produits énergétiques, nous ne serions pas obligés de nous soumettre, car nous aurions pris des dispositions pour parer à cette situation. En d'autres mots, cela coûte peut-être plus cher d'approvisionner, disons, l'ouest de la vallée de l'Outaouais et, d'ailleurs, nous le faisons déjà, mais devrions-nous arrêter de le faire? Je pense que si l'on se fie uniquement au marché, il faudra nécessairement que nous arrêtions, car le marché ne pourra pas s'en charger.

M. Kierans: Je suis d'accord avec vous. Parlons-nous d'approvisionnement ou de prix? Le prix des produits énergétiques est essentiellement déterminé sur les marchés internationaux, et les subventions que nous accordons à ce secteur nous rend moins compétitifs.

Le président: Je ne parle pas de subventions.

M. Kierans: Je présume alors que vous parlez d'interruption de l'approvisionnement. Je n'ai jamais accordé beaucoup d'importance à cette éventualité. Il est évident que le prix du pétrole pourrait passer de 22 \$ à 44 \$ le baril. Mais il est bien peu probable que cette situation durerait plus de 18 jours, par exemple. Je ne pense pas qu'il y ait beaucoup de risques que ce genre d'interruption se produise et le risque n'est pas assez élevé pour qu'on dépense de l'argent pour s'en protéger. C'est une inquiétude mineure.

[Text]

The Chairman: In other words, you are saying that the situation which occurred in 1973 and in 1979 is not likely to happen again.

Mr. Kierans: When I studied those situations I found that we did not have real physical interruptions; what we had were hoarding panics and they were of a relatively short duration. We just ran down our inventories and everyone thought there was no more oil. Of course there was lots more but it cost a much higher price. That is essentially what I took out of the situation which occurred in 1973 and in 1979.

The Chairman: In the context of OPEC, is Petro-Canada so small that it does not matter? Petro-Canada exists and it has a lot of market power. Let us assume that it is not run by a bunch of disorganized people but, rather, a group of people who know what they are doing and who have had quite a lot of experience. Those in charge of OPEC see people making oil out of rocks and they do not like that because they are dependent on exports. Therefore, they do not provide any incentive for people to make oil out of rocks. They have an interest in the price being in a certain range. They have watched the dependence, particularly the American dependence on oil, on the imported product, and they will presumably do what is in their best interest. We, however, are on the other side of that, managing our own affairs. Surely, there is a dynamic there that we have to have in mind in terms of the degree to which we want to have the capability of neutralizing their market power if we have to. Mrs. Thatcher did it for us with the North Sea but perhaps there will not be a North Sea find the next time. Perhaps they will get us for longer. I think we are still living with the effects of 1973.

Mr. Kierans: I would make two points. I agree with you in that. I believe that OPEC will continue to run its affairs intelligently, which is to say that they will price oil, on balance, by about five cents per barrel less landed than the incremental costs with which we can produce it in Canada or elsewhere through manufacturing techniques. My real fear about OPEC's policies is that they will let that drop because of their own internecine quarrels to \$10 below that five cents, and we will get overhooked on oil and then the jolt, when it comes, will be worse than it otherwise would have been. That is life in the big city. That is how I characterize it.

The second thing that I would point out is that the percentage of oil that we are using is substantially less, in terms of our overall requirements, than it was, and it continues to go down. Please do not hold me to this—well, hold me to it, if you will—but it will probably level out somewhere in the range of 28 to 33 per cent of total requirements, including transportation requirements, before we have new technological breakthroughs, whenever that might be. However, that is a lot less than the exposure we had to price spikes before. We will not use the same instruments and we will not compound the price spikes by the commitment of public resources over and above the price spike to cushion it, as we did in the past. I never intended to promise anybody Nirvana or freedom or security

[Traduction]

Le président: Autrement dit, vous prétendez qu'il y a peu de chances que les événements de 1973 et de 1979 se reproduisent.

M. Kierans: Lorsque j'ai examiné ces situations, j'ai découvert qu'il n'y avait pas eu de véritables interruptions matérielles; les gens ont paniqué et ont accumulé; les pénuries qui en ont résulté ont été relativement courtes. Nous avons épuisé nos stocks et tout le monde a cru qu'il n'y avait plus de pétrole. Bien sûr, il y en avait en abondance, mais il coûtait beaucoup plus cher. C'est, en gros, ce que je retire de ce qui s'est produit en 1973 et en 1979.

Le président: Face à l'OPEP, est-ce que Petro-Canada est tellement petite qu'elle n'a aucune influence? Petro-Canada existe et a beaucoup de poids sur le marché. Supposons qu'elle n'est pas dirigée par des incompetents, mais plutôt par un groupe de personnes qui savent ce qu'elles font et qui ont une grande expérience. Les dirigeants de l'OPEP voient des gens qui tirent du pétrole des pierres et cela ne leur plaît pas, car ils dépendent des exportations. Ils n'offrent donc aucun encouragement à ces gens. Ils ont intérêt à ce que le prix se situe dans une certaine fourchette. Ils ont constaté la dépendance à l'égard du pétrole importé, surtout de la part des Américains, et l'on peut supposer qu'ils feront ce qui est dans leur meilleur intérêt. Cependant, nous devons, pour notre part, voir à nos propres affaires. Il y a certainement là une dynamique que nous devons garder en tête en ce qui concerne notre capacité de neutraliser le pouvoir que l'OPEP exerce sur le marché. M^{me} Thatcher a réussi cela pour nous, grâce au pétrole de la mer du Nord, mais il n'y aura peut-être pas de mer du Nord la prochaine fois. Ils pourraient peut-être nous tenir plus longtemps. Je pense que nous ressentons encore les répercussions de 1973.

M. Kierans: Je voudrais dire deux choses. D'abord, je suis d'accord avec vous lorsque vous dites que l'OPEP continuera à gérer ses affaires intelligemment, c'est-à-dire qu'en général ses membres fixeront le prix du pétrole qu'ils exportent cinq cents de moins que ce qu'il en coûte pour le produire au Canada ou ailleurs par des techniques de fabrication. Ma véritable crainte, en ce qui concerne les politiques de l'OPEP, c'est qu'elle baisse ce prix à cause de ses propres querelles internes à 10 \$ de moins que ce niveau et que nous devenions très dépendants de ce pétrole. Si cela arrivait, nous ressentirions alors beaucoup plus les effets d'une crise. Mais ça, c'est la vie. C'est ainsi que je vois les choses.

La deuxième chose que je voudrais souligner, c'est que le pourcentage de pétrole que nous utilisons est considérablement moins élevé, comparativement à notre demande globale d'énergie, qu'il ne l'était à cette époque et que cette proportion continue à diminuer. Je pense que cette proportion s'établira probablement dans les environs de 28 à 33 p. 100 des besoins totaux, y compris les besoins du secteur du transport, avant qu'il n'y ait une nouvelle percée technologique, qui se produira on ne sait quand. Ce n'est bien sûr qu'une estimation de ma part. Quoi qu'il en soit, nous sommes beaucoup moins exposés qu'avant à une flambée des prix. S'il y avait une nouvelle crise, nous ne prendrions pas les mêmes mesures et nous n'aggraverions pas l'augmentation du prix en engageant en plus des

[Text]

or absence of risk. Simply said, it is a different set of instruments by which to go about dealing with it.

The Chairman: I suppose it is a question of the amounts of risk and the degree to which governments feel responsible for minimizing them.

If there are no other questions, then, on behalf of the committee, I thank you for your time this evening, Mr. Kierans. I am sure it was some sacrifice to you. I know how busy you are. It has been a valuable exchange and it will help us in our deliberations. I am sure that what happened here tonight will be reflected in our report.

I should also take this opportunity to wish you well in your new post as Chairman of the C.D. Howe Institute.

The committee adjourned.

[Traduction]

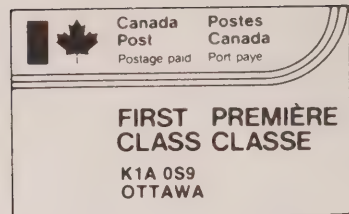
fonds publics pour en atténuer l'effet, comme nous l'avons fait dans le passé. Je n'ai jamais promis à qui que ce soit le Nirvana ou la liberté ou la sécurité ou l'absence de risque. En termes simples, c'est d'un ensemble de moyens d'intervention différents dont il s'agit.

Le président: Je suppose que cela dépend de l'importance du risque et de la mesure dans laquelle les gouvernements se sentent responsables de les atténuer.

S'il n'y a plus de questions, je veux vous remercier, au nom du Comité, de nous avoir consacré votre soirée, monsieur Kierans. Je suis sûr que vous avez dû sacrifier quelque chose parce que vous êtes très occupé. Cet échange a été des plus enrichissants. Il nous aidera dans nos délibérations et notre rapport s'en inspirera sûrement.

Je profite de l'occasion pour vous souhaiter du succès dans votre nouveau poste comme président de l'Institut C.D. Howe.

La séance est levée.



If undelivered, return COVER ONLY to:
Canadian Government Publishing Centre,
Supply and Services Canada,
Ottawa, Canada, K1A 0S9

En cas de non-livraison,
retourner cette COUVERTURE SEULEMENT à:
Centre d'édition du gouvernement du Canada,
Approvisionnement et Services Canada,
Ottawa, Canada, K1A 0S9

WITNESS—TÉMOIN

From the C.D. Howe Institute:

Mr. Thomas E. Kierans, President.

De l'Institut C.D. Howe:

M. Thomas E. Kierrans, président.



Second Session
Thirty-fourth Parliament, 1989

Deuxième session de la
trente-quatrième législature, 1989

SENATE OF CANADA

SÉNAT DU CANADA

*Proceedings of the Standing
Senate Committee on*

*Délibérations du comité sénatorial
permanent de*

Energy and Natural Resources

L'énergie et des ressources naturelles

Chairman:
The Honourable DAN HAYS

Président:
L'honorable DAN HAYS

Monday, December 11, 1989

Le lundi 11 décembre 1989

Issue No. 5

Fascicule n° 5

Third Issue on:

Troisième fascicule concernant:

The extent to which Petro-Canada has met its original purpose, and to evaluate this purpose with respect to Petro-Canada's evolving role in the Canadian energy scene

Dans quelle mesure la société Petro-Canada a réalisé son objectif initial et à évaluer cet objectif par rapport au rôle que doit assumer cette société sur la scène énergétique canadienne

WITNESSES:
(See back cover)

TÉMOINS:
(Voir à l'endos)



THE STANDING SENATE COMMITTEE ON
ENERGY AND NATURAL RESOURCES

Chairman: The Hon. Senator Dan Hays

Deputy Chairman: The Hon. Senator James Balfour

and

The Honourable Senators:

Adams	Lefebvre
Austin	*MacEachen (or Frith)
Balfour	*Murray (or Doody)
Hastings	Olson, P.C.
Hays	Ottenheimer
Kelly	Postras
Kenny	Roblin, P.C.

**Ex Officio Members*

(Quorum 4)

LE COMITÉ SÉNATORIAL PERMANENT DE
L'ÉNERGIE ET DES RESSOURCES NATURELLES

Président: L'honorable sénateur Dan Hays

Vice-président: L'honorable sénateur James Balfour

et

Les honorables sénateurs:

Adams	Lefebvre
Austin	*MacEachen (ou Frith)
Balfour	*Murray (ou Doody)
Hastings	Olson, c.p.
Hays	Ottenheimer
Kelly	Postras
Kenny	Roblin, c.p.

**Membres d'office*

(Quorum 4)

ORDER OF REFERENCE

Extract from the Minutes of Proceedings of the Senate,
Wednesday, June 21, 1989:

"The Honourable Senator Hays moved, seconded by
the Honourable Senator Neiman:

That the Standing Senate Committee on Energy and
Natural Resources be authorized to review the extent to
which Petro-Canada has met its original purpose, and to
evaluate this purpose with respect to Petro-Canada's
evolving role in the Canadian energy scene; and

That the Committee present its final report no later
than 31st March 1990.

The question being put on the motion, it was—
Resolved in the affirmative."

ORDRE DE RENVOI

Extrait des Procès-verbaux du Sénat du mercredi 21 juin
1989:

«L'honorable sénateur Hays propose, appuyé de l'hono-
rable sénateur Neiman:

Que le Comité sénatorial permanent de l'énergie et des
ressources naturelles soit autorisé à établir dans quelle
mesure la société Petro-Canada a réalisé son objectif ini-
tial et à évaluer cet objectif par rapport au rôle que doit
assumer cette société sur la scène énergétique canadienne;
et

Que le comité présente son rapport final au plus tard le
31 mars 1990.

La motion, mise aux voix, est adoptée.»

Le greffier du Sénat

Gordon L. Barnhart

Clerk of the Senate

MINUTES OF PROCEEDINGS

MONDAY, DECEMBER 11, 1989
(9)

[Text]

The Senate Standing Committee on Energy and Natural Resources met at 2:05 p.m. this day, the Chairman, the Honourable Senator Dan Hays, presiding.

Members of the Committee present: The Honourable Senators Balfour, Hastings, Hays, Olson and Ottenheimer. (5)

In attendance: From Dean Clay Associates: Mr. Dean Clay.

Also in attendance: The Official Reporters of the Senate.

Witnesses:

From Economic Council of Canada:

Mr. Ron Hirshhorn, Senior Economist.

Mr. Jim Conrad, Private Citizen.

The Committee, in compliance with the Order of Reference of Wednesday, June 21, 1989 resumed its review of the extent to which Petro-Canada has met its original purpose, and to evaluate this purpose with respect to Petro-Canada's evolving role in the Canadian energy scene.

At 2:05 p.m., Mr. Ron Hirshhorn made a statement and answered questions.

At 3:25 p.m., the Committee adjourned until 3:30 p.m.

At 3:30 p.m., Mr. Jim Conrad made a statement and answered questions.

At 4:20 p.m., the Committee adjourned to the call of the Chair.

ATTEST:

PROCÈS-VERBAL

LE LUNDI 11 DÉCEMBRE 1989
(9)

[Traduction]

Le Comité sénatorial permanent de l'énergie et des ressources naturelles se réunit aujourd'hui à 14 h 05, sous la présidence de l'honorable sénateur Dan Hays (président).

Membres du Comité présents: Les honorables sénateurs Balfour, Hastings, Hays, Olson et Ottenheimer. (5)

Présents: De Dean Clay Associates: M. Dean Clay.

Aussi présents: Les sténographes officiels du Sénat.

Témoins:

Du Conseil économique du Canada:

M. Ron Hirshhorn, économiste sénior.

M. Jim Conrad, citoyen.

Conformément à l'ordre de renvoi du mercredi 21 juin 1989, le Comité poursuit l'étude visant à établir dans quelle mesure la société Petro-Canada a réalisé son objectif initial et à évaluer cet objectif par rapport au rôle que doit assumer cette société sur la scène énergétique canadienne.

À 14 h 05, M. Ron Hirshhorn fait une déclaration, puis répond aux questions.

À 15 h 25, le Comité suspend la séance jusqu'à 15 h 30.

À 15 h 30, M. Jim Conrad fait une déclaration, puis répond aux questions.

À 16 h 20, la séance est levée jusqu'à nouvelle convocation du président.

ATTESTÉ:

Le greffier du Comité

Line Gravel

Clerk of the Committee

EVIDENCE

Ottawa, Monday, December 11, 1989

[Text]

The Standing Senate Committee on Energy and Natural Resources met this day at 2:00 p.m. to review the extent to which Petro-Canada has met its original purpose, and to evaluate this purpose with respect to Petro-Canada's evolving role in the Canadian energy scene.

Senator Dan Hays (Chairman) in the Chair.

The Chairman: I call the meeting to order. I welcome honourable senators and thank you for your attendance. I know that this meeting conflicted with the Minister of Agriculture's conference this morning and this afternoon, so I appreciate your being here. I know many of you have an equal interest in agricultural matters; however, your attention to the energy committee is appreciated.

I am pleased to welcome Mr. Ron Hirshhorn, Senior Economist with the Economic Council of Canada as our witness. Mr. Hirshhorn, we have had the benefit of looking at your illustrious record of work with the Economic Council of Canada and in other places. I will not take the time to read that into the record; I will simply acknowledge that we are honoured to have you. You have rich experience in matters such as the one that is under study by the committee, and we are very pleased to have you and thank the Economic Council of Canada through you for making your opening statement, the time of your economists and particularly you available to the committee today. Without further comment, I would invite you to make your opening statement, following which we will have questions.

Mr. Ron Hirshhorn, Senior Economist, Economic Council of Canada: Mr. Chairman, honourable senators, the Economic Council had occasion to examine the issues of interest to this committee in the context of a study of public enterprise in Canada which we published some three years ago. I believe the analysis in that study entitled *Minding the Public's Business* is still relevant, and that it can be helpful to your current deliberations.

In the Council's study, the analysis of Petro-Canada was undertaken as part of a general inquiry into the role of public corporations in Canada. We wanted to determine when it was legitimate for governments to resort to the use of government enterprise. What we found, in short, was that government corporations derive their raison d'être from their role as unique instruments of public policy. There are important differences between public enterprise and other policy instruments, such as regulation, taxation, and subsidization. There are circumstances under which it would be very difficult for the government to pursue its policy objectives through a subsidy or some other arrangement with a private firm, and public production is the preferable approach. Moreover, in some such cases, there are benefits in locating public production in a corporate entity rather than in a government department. The rationale

TÉMOIGNAGES

Ottawa, le lundi 11 décembre 1989

[Traduction]

Le Comité sénatorial permanent de l'énergie et des ressources naturelles se réunit aujourd'hui à 14 heures pour établir dans quelle mesure la société Petro-Canada a réalisé son objectif initial et évaluer cet objectif par rapport au rôle que doit assumer cette société sur la scène énergétique canadienne.

Le sénateur Dan Hays (président) occupe le fauteuil.

Le président: Je déclare la séance ouverte et j'en profite pour souhaiter la bienvenue aux honorables sénateurs et les remercier de leur présence. Je sais que la séance d'aujourd'hui coïncidait avec la conférence donnée ce matin et cet après-midi par le ministre de l'Agriculture, votre présence ici en est donc d'autant plus appréciée. Je sais que les questions agricoles vous préoccupent aussi; toutefois, je vous suis reconnaissant de votre intérêt à l'égard du Comité de l'énergie.

Il nous fait plaisir d'accueillir comme témoin M. Ron Hirshhorn, économiste principal au Conseil économique du Canada. Nous avons eu l'occasion, M. Hirshhorn, de prendre connaissance de vos brillantes réalisations au sein du Conseil économique et d'autres organismes. Je m'abstiendrai d'en dresser ici la liste pour mémoire et me contenterai de vous dire que nous sommes honorés de vous avoir parmi nous. Vous avez une vaste expérience des questions comme celle que nous étudions à l'heure actuelle, et nous sommes très heureux de pouvoir en bénéficier. Nous remercions également le Conseil économique du Canada d'avoir préparé votre exposé liminaire, d'avoir affecté des économistes à cette fin et surtout de vous avoir libéré pour vous permettre de venir témoigner ici aujourd'hui. Sans plus tarder, je vous invite à nous présenter votre exposé liminaire, après quoi nous aurons quelques questions à vous poser.

M. Ron Hirshhorn, économiste principal, Conseil économique du Canada: Monsieur le président, honorables sénateurs, le Conseil économique du Canada a eu l'occasion de se pencher sur les questions qui intéressent votre Comité dans le cadre d'une étude sur l'entreprise publique au Canada, étude dont nous avons publié les résultats il y a environ trois ans. Je crois que l'analyse présentée dans *L'État entrepreneur* est encore d'actualité et qu'elle peut faire avancer vos présentes délibérations.

L'analyse que le Conseil a faite de Petro-Canada dans le cadre de cette étude s'intégrait à une enquête générale sur le rôle des sociétés d'État au Canada. Nous voulions déterminer les circonstances justifiant la création d'une entreprise d'État par les gouvernements. En gros, nous avons trouvé que la raison d'être des sociétés d'État tient au fait qu'elles fournissent au gouvernement un moyen d'action unique. Il y a d'importantes différences entre elles et les autres moyens d'intervention que sont la réglementation, la fiscalité et les subventions. Dans certains cas, le gouvernement pourrait difficilement atteindre ses objectifs par l'intermédiaire de subventions ou d'un arrangement quelconque avec une entreprise privée, et il faut alors préférer l'action directe de l'État. En outre, dans ces cas-là, il y a parfois avantage à situer l'intervention de l'État dans le contexte d'une entité collective plutôt que d'un ministère gouver-

[Text]

for public enterprise is to be found in these circumstances: where there is a valid public policy objective, and where, because of its unique organizational characteristics, a public corporation is the most appropriate instrument by which to achieve that objective.

One implication of this is that public enterprises should not exist simply to replicate the activities of private firms. While instinctively most Canadians would probably share this view, it is useful to make the underlying arguments explicit. The Council was partly influenced by two general considerations: first, that government itself is a scarce resource. The valuable time of Parliament, ministers, and public servants is not being well utilized in making decisions that can be left to the private sector. Second, private enterprise is more compatible with individual liberty. There is an important limitation of choice inherent in the fact that all Canadians are shareholders of public corporations. Individuals might be inclined to invest their savings very differently if they were free to do so on the basis of their particular needs and preferences.

In addition, there is reason to be concerned that a publicly-owned firm will not perform as well as its private sector counterparts. Although the available evidence is not unambiguous, it certainly confirms that there are significant risks associated with government entry into business. The discipline imposed on the management of a government enterprise is often wanting because of the difficulties in monitoring performance. This is more complicated than in the private sector where the public trading of equity provides an efficient mechanism for evaluating corporate decisions. As well, government corporations—even those that are commercially-oriented—are subject to some potentially significant constraints. As a result of current concerns over the deficit and the size of the government's direct and contingent liabilities, for example, some government corporations may have to forego promising investment opportunities.

The understanding that what we are addressing is an instrument of public policy—a means, not an end in itself—is supported by the history of government enterprise in Canada. Whether we look, for example, at the major transport enterprises established in the inter-war years, at the many public corporations created in response to the exigencies of the Second World War, or at the federal financial corporations established after the war, we find the same thing. Government enterprises were established to fulfil public policy functions. A need was identified, the market was not adequately addressing this need, so government stepped in.

But, of course, the fact that a corporation was created as an instrument of public policy is no guarantee that it is still fulfilling that role. The priorities and concerns of governments change over time. And public corporations are, as well, subject to their own internal dynamic.

Petro-Canada well illustrates the operation of these forces. When it began operations in 1976, Petro-Canada was very

[Traduction]

nemental. L'entreprise d'État est justifiée lorsque son existence repose sur la poursuite d'un objectif gouvernemental valide et que les caractéristiques organisationnelles uniques d'un corps constitué font de la société d'État l'instrument le plus approprié à l'atteinte de cet objectif.

Il ressort de ce que je viens de dire que les entreprises d'État ne devraient pas se limiter à calquer les activités des entreprises privées. D'instinct, c'est ce que pensent la plupart des Canadiens, mais il vaut quand même la peine d'exposer clairement les raisons qui sous-tendent cette opinion. Le Conseil s'est inspiré en partie de deux considérations d'ordre général. Premièrement, le gouvernement n'est pas une ressource inépuisable. Le temps du Parlement, des ministres et des fonctionnaires est précieux, et c'est mal l'utiliser que de le consacrer à la prise de décisions qui pourraient être laissées au secteur privé. Deuxièmement, le principe de l'entreprise privée s'accorde mieux avec celui de la liberté individuelle. Le fait que tous les Canadiens sont, d'office, actionnaires des sociétés d'État signifie que leur choix en la matière est considérablement limité. Ils investiraient peut-être leurs épargnes de façon très différente s'ils se laissaient guider uniquement par leurs besoins et leurs goûts particuliers.

De plus, il y a lieu de craindre qu'une entreprise publique ne fonctionne pas aussi bien que son équivalent du secteur privé. Les preuves dont nous disposons ne sont peut-être pas sans ambiguïté, mais elles confirment certainement qu'il y a des risques significatifs à ce que le gouvernement se lance en affaires. La discipline imposée à la direction d'une entreprise gouvernementale est souvent déficiente en raison des difficultés qu'il y a à surveiller le rendement. La chose est plus compliquée que dans le secteur privé, où les transactions mobilières fournissent un moyen public et efficace d'évaluer les décisions de la société. Par ailleurs, les sociétés gouvernementales—même les sociétés à vocation commerciale—sont assujetties à des restrictions qui peuvent peser lourd. Par exemple, certaines d'entre elles peuvent être amenées à renoncer à des investissements prometteurs à cause des craintes qu'inspirent actuellement le déficit et l'ampleur du passif direct et éventuel.

Cette conception de l'entreprise publique comme instrument de la politique gouvernementale—c'est-à-dire un moyen, et non une fin en soi—est étayée par la petite histoire des entreprises publiques au Canada. Qu'il s'agisse des grandes sociétés de transport établies entre les deux guerres, des nombreuses sociétés d'État créées pour répondre aux exigences de la Deuxième Guerre mondiale, ou encore des sociétés financières fédérales de l'après-guerre, la conclusion est la même. Ces entreprises gouvernementales ont été fondées pour réaliser la politique officielle. On a perçu un besoin auquel le marché ne pouvait répondre de façon satisfaisante, et c'est pourquoi le gouvernement est intervenu.

Il va de soi que le simple fait qu'une société a été créée pour réaliser un objectif donné ne garantit aucunement qu'elle continue de remplir ce mandat. Les priorités et préoccupations des gouvernements varient au fil du temps, et les sociétés publiques sont elles aussi influencées par leur dynamique interne.

Le cas de Petro-Canada illustre bien le jeu de ces diverses forces. À ses débuts, en 1976, Petro-Canada servait réellement

[Text]

much a policy instrument. Its activities were particularly aimed at increasing Canada's stock of hydrocarbon resources and at alleviating the government's concerns over security of supply. It operated exclusively in the upstream sector of the industry, and a high proportion of its capital expenditures went to high risk frontier exploration and oil sands development—areas, in other words, in which its efforts would not be in conflict with the activities of private firms.

Today, Petro-Canada "operates in a commercial fashion". Its objectives, as articulated in the Petro-Canada corporate plan—namely, "improved financial performance, sustained growth and profitability, and the maintenance of a sound financial structure"—are similar to those of private sector corporations. Contrary to expectations when the Petro-Canada Act was passed, the corporation is a major participant in downstream activities. It still has a significant involvement in offshore exploration and oil sands development, but these investments are undertaken because they are likely to enhance the long-term value of the corporation. One of Petro-Canada's main objectives in choosing its investment portfolio is, and here I quote, "to be one of the safest companies in the industry".

As it currently functions, there is no justification for Petro-Canada to be a public enterprise. Indeed, based on the factors I discussed earlier, one should expect that there would be significant gains from the privatization of this corporation.

In its report, the Council was influenced by such reasoning, but also by some more general considerations. Though Petro-Canada is now fulfilling a policy role, the question arises as to whether it could do so. We therefore wanted to look at the policy objectives that had been featured in earlier discussions and reports, and to consider whether these suggested a possible need for a state oil company. The more important of these objectives were to enhance Canada's security of energy supply, to serve as a window on the industry, and to increase Canadian participation in the petroleum industry. The objective with which Petro-Canada has been most closely identified—namely, enhanced security of energy supply—has undergone some fundamental rethinking in recent years. Dramatic changes have occurred in world oil markets. While oil supply disruptions are still a possibility, they are less likely than they were in the 1970s. Moreover, Canada's dependence on oil imports in general, and imports from the OPEC countries in particular, has declined substantially over the past decade.

Alongside these developments there is emerging a new perspective on the concept of energy security. This change in view was well described in a report released last year entitled *Energy and Canadians: Into the 21st Century*. In this report, the Energy Options Advisory Committee suggests that the concern Canadians are "running out" of energy is giving way to a more realistic notion of energy security—one based on a

[Traduction]

à la réalisation d'un objectif, celui d'accroître les stocks canadiens d'hydrocarbures et d'apaiser les craintes du gouvernement au sujet de la sécurité des approvisionnements. Ses activités se déroulaient exclusivement dans le secteur d'amont, et une forte proportion de ses dépenses d'investissement était engagée dans l'exploration en régions pionnières à risque élevé et dans la mise en valeur des sables bitumineux, autrement dit dans des secteurs où elle n'entraînait pas en concurrence avec les entreprises privées.

Aujourd'hui, Petro-Canada fonctionne comme une entreprise commerciale. Ses objectifs énoncés dans le plan d'entreprise de Petro-Canada—soit «un meilleur rendement financier, une croissance et une rentabilité soutenues et le maintien d'une saine structure financière»—ressemblent aux objectifs des sociétés du secteur privé. Contrairement à ce qui était attendu lorsque la loi constituant Petro-Canada a été adoptée, cette société est maintenant un acteur important du secteur d'aval. Elle est encore bien engagée dans l'exploration du sous-sol de la mer mais, si elle investit dans ce domaine, c'est parce qu'elle est ainsi susceptible d'accroître sa valeur à long terme. L'un des principaux objectifs que vise Petro-Canada dans la composition de son portefeuille d'investissements, c'est, et je cite, «d'être l'une des sociétés les plus sûres de l'industrie».

À en juger par son mode actuel de fonctionnement, il n'y a aucune raison pour que Petro-Canada soit une entreprise publique. Au contraire, d'après les facteurs que j'ai évoqués précédemment, il y a tout lieu de croire que sa privatisation entraînerait des gains importants.

Dans son rapport, le Conseil s'est laissé guider par un raisonnement semblable, mais aussi par quelques considérations plus générales. Si Petro-Canada n'est pas, à l'heure actuelle, un instrument de la politique gouvernementale, il faut se demander si elle pourrait effectivement jouer ce rôle. Pour le savoir, nous nous sommes reportés aux objectifs énoncés dans des discussions et des rapports antérieurs, et nous nous sommes demandés si ces objectifs faisaient ressortir la nécessité d'une éventuelle pétrolière nationale. Les plus importants de ces objectifs consistaient à : accroître la sécurité de l'approvisionnement du Canada en produits énergétiques; avoir une fenêtre ouverte sur l'industrie; et accroître la participation du Canada dans l'industrie pétrolière. Le principal objectif que l'on reconnaît à la société Petro-Canada, soit accroître la sécurité de l'approvisionnement en produits énergétiques, a subi une révision fondamentale ces dernières années. Les marchés mondiaux du pétrole ont connu des transformations spectaculaires. Quoique des perturbations de l'approvisionnement demeurent toujours possibles, ces perturbations sont moins susceptibles de se produire que durant les années 70. En outre, au cours des dix dernières années, la dépendance du Canada, à l'égard du pétrole des pays de l'OPEP en particulier, a considérablement diminué.

Parallèlement à cette évolution, une nouvelle conception de la sécurité énergétique se fait jour. Cette nouvelle optique a été bien décrite dans un rapport paru l'an dernier sous le titre *Les Canadiens et l'énergie—Au seuil du XXI^e siècle*. Dans ce rapport, le comité consultatif sur la confluence énergétique indique que la crainte de voir les Canadiens venir à manquer de sources d'énergie cède la place à une conception plus réaliste

[Text]

recognition of the possibilities for substitution among scarce resources. Importing oil, developing non-conventional sources of oil, shifting from oil to fuel substitutes and reducing energy consumption are all options. The challenge is to choose the least costly of the available alternatives. In a dynamic economy, however, this is a task for which markets are especially well suited.

This view of the world suggests a policy role which is very different from that which the federal government played in the 1970s and early 1980s. Emergency planning—including, perhaps, the establishment of an oil stockpile in Eastern Canada—is necessary to reduce the country's vulnerability to any short-term disruptions in oil supply. But long-term security is a different issue. This is best sought not through government planning and direction but by fully exposing Canadians to world energy market fluctuations and allowing supply and demand to respond to market signals.

From this perspective, energy security is not to be achieved through policies to accelerate oil production. Even so, if the government does choose to promote oil exploration and development, it can effectively do so without a public corporation. Indeed, there is considerable merit in having federal support incorporated within a legislative program that has been weighed against competing claims on the federal budget and reviewed by Parliament. When, instead, oil development is promoted by having Petro-Canada direct its profits into uneconomic ventures, there is a short-circuiting of the federal budgetary planning and review process. There is a loss in control owing to the system's failure to treat Petro-Canada's profits as public funds that could be directed towards alternative government objectives.

Another of Petro-Canada's initial objectives was to serve as a so-called "window" on the industry; that is, to provide the government with information which would assist both with general policy formulation and with the regulation of private firms in the industry. Here again we have an objective that seems largely rooted in the concerns of the early 1970s. Since that time there has been a major improvement in the knowledge and policy-making capacity of the federal energy department. And, through such bodies as the Petroleum Monitoring Agency and the new Competition Tribunal, the federal government has acquired the mechanisms it requires to oversee the activities of private firms in the industry.

Furthermore, there are significant dangers in using a public enterprise to serve a "window" function. It has been suggested, for example, that a public firm can enlighten policy makers about the costs, profits and performance of private firms in the industry. But, because of its unique characteristics, Petro-Canada would have served as a very misleading yardstick for the assessment of private petroleum firms. A public enterprise may be more helpful as a source of general information and policy advice, but here there are problems as well. The manag-

[Traduction]

de la sécurité énergétique, qui tient compte des possibilités de substitution entre ressources limitées. L'importation de pétrole, la mise en valeur de sources pétrolières autres que les sources classiques, le remplacement du pétrole par des carburants de substitution et la réduction de la consommation d'énergie sont autant d'options possibles. Ce qui compte, c'est de choisir la moins coûteuse des solutions de rechange. Or, dans une économie dynamique, c'est là une fonction toute indiquée des forces du marché.

Cette conception des choses fait jouer au gouvernement un rôle fort différent de celui qu'il a tenu dans les années 70 et au début des années 80. La planification des mesures d'urgence—y compris peut-être la constitution de réserves de pétrole dans l'est du Canada—est nécessaire si l'on veut réduire la vulnérabilité de notre pays face à une éventuelle interruption de l'approvisionnement en pétrole. Cela étant dit, il en va tout autrement de la sécurité énergétique à long terme. À ce chapitre, il vaut mieux exposer entièrement les Canadiens aux fluctuations du marché mondial de l'énergie, et laisser l'offre et la demande répondre aux signaux du marché, que de s'en remettre aux mesures gouvernementales de planification et d'orientation.

D'après cette perspective, il ne faut pas chercher la sécurité énergétique dans des programmes axés sur un accroissement de la production de pétrole. De toute façon, même si le gouvernement décide de favoriser la prospection pétrolière et l'exploitation des gisements, il peut agir efficacement sans passer par une société d'État. En fait, il est éminemment souhaitable que l'aide fédérale soit offerte dans le cadre d'un programme législatif, mis en balance avec d'autres postes du budget fédéral et examiné par le Parlement. Si l'exploitation pétrolière repose au contraire sur l'investissement des profits de Petro-Canada dans des entreprises non rentables, le processus de planification budgétaire et de révision du gouvernement fédéral se trouve court-circuité. Il y a perte de contrôle, car l'appareil gouvernemental ne peut alors compter sur les profits de Petro-Canada pour financer d'autres objectifs du gouvernement.

Au départ, Petro-Canada devait aussi être une «fenêtre» sur l'industrie, c'est-à-dire qu'elle devait fournir au gouvernement des renseignements utiles à la formulation de la politique générale et à la réglementation des entreprises privées de l'industrie. Voilà un autre objectif qui semble fortement inspiré par la conjoncture du début des années 70. Depuis ce temps, les connaissances du ministère fédéral de l'énergie et sa capacité d'élaboration des décisions se sont grandement améliorées. En outre, le gouvernement s'est doté des outils dont il avait besoin (comme l'Agence de surveillance du secteur pétrolier et le Tribunal de la concurrence) pour superviser les activités menées par les entreprises privées du secteur.

Il faut ajouter que le fait de se servir d'une entreprise d'État comme d'une «fenêtre» sur l'industrie comporte de réels dangers. Certains ont fait valoir qu'une entreprise d'État peut éclairer les décideurs au sujet des coûts, des profits et du rendement des entreprises privées de l'industrie visée. Toutefois, compte tenu de ses caractéristiques uniques, Petro-Canada aurait été un outil d'évaluation très trompeur des pétrolières privées. Il se peut qu'une entreprise d'État soit une source fort utile d'information générale et d'inspiration pour

[Text]

ers of public firms have concerns which are likely to be significantly different from those of policy makers. When public enterprise managers serve as policy advisors there is an obvious danger that their advice will be coloured by the public firm's own needs and interests.

Arguably, Petro-Canada has been most successful in furthering the objective of increased Canadian ownership and control in the oil and gas sector. Canadian control of the petroleum industry is almost double what it was in 1980 when the Petroleum Monitoring Agency began collecting data. Public ownership has made an important contribution to this change, although it has not been the only factor. Canadianization is currently being supported by Investment Canada's restriction against foreign takeovers of financially sound oil and gas companies with gross assets of \$5 million or more; and by the requirement under the Canadian Petroleum Resources Act that Canadians have at least a 50 per cent interest in production on Canada lands.

In terms of the future of Petro-Canada, however, it is important to recognize that Canadian ownership and control does not imply a need for public ownership and control. In other words, this objective does not in itself argue against a transfer of ownership from the public to the private sector. What it does require is that privatization is carried out in such a way that it does not sacrifice the contribution Petro-Canada has made to increased Canadian control in this industry.

There are a number of other strands to the discussion in *Minding the Public's Business*. The Council does not propose that the government adopt a laissez-faire approach to the oil industry. It is recognized, for instance, that there are certain market problems that may lead to inefficiencies in private sector exploration and development; that there is a need to oversee the strength and adequacy of competitive forces in the downstream sector; and that governments have a responsibility to ensure that all Canadians share in the country's resource wealth.

However, in the final analysis, the Council was forced to return to the fact that Petro-Canada is not now fulfilling a policy role. The objectives which motivated the establishment of the corporation are either no longer relevant or better pursued by an alternative policy instrument. In view of these considerations and the costs of government involvement in commercial activities, the council believes that public ownership of Petro-Canada is no longer warranted. Particularly at a time of great pressure to control federal spending, there are much better ways to invest scarce public resources.

The Chairman: Thank you, Mr. Hirshhorn. I have a number of questions and will begin with a general one. You seem to acknowledge that in the first instance there was a rationale for Petro-Canada but that at the present time there is no need for a state-owned oil company in this country. You talk about the adequacy of other instruments of public policy. You also make

[Traduction]

les décisionnaires, mais cela ne va pas non plus sans difficultés. Les gestionnaires des entreprises d'État ont des préoccupations sans doute très éloignées de celles des décideurs politiques. Lorsqu'ils se font les conseillers de ces derniers, les besoins et les intérêts de l'entreprise risquent évidemment de teinter l'avis qu'ils leur donnent.

On peut dire que Petro-Canada a surtout contribué à la réalisation de l'objectif d'une participation et d'un contrôle accrus du Canada dans le secteur pétrolier et gazier. La part du Canada dans l'industrie pétrolière a presque doublé depuis 1980, année où l'Agence de surveillance du secteur pétrolier a commencé à recueillir des données. L'existence d'une société d'État y a été pour beaucoup mais cela n'a pas été le seul facteur. La «canadianisation» est actuellement facilitée du fait qu'Investissement Canada limite la prise de contrôle, par des intérêts étrangers, de sociétés pétrolières et gazières dont la situation financière est bonne et dont l'actif brut se chiffre à 5 millions de dollars ou plus; en outre, la Loi fédérale sur les hydrocarbures dispose que les Canadiens doivent détenir au moins 50 p. 100 des intérêts dans l'exploitation des terres du Canada.

Quoi qu'il en soit, pour ce qui est de l'avenir de Petro-Canada, il importe de comprendre que les exigences en matière de participation et de contrôle canadiens ne signifient pas que cette participation et ce contrôle doivent être assurés par une société d'État. En d'autres termes, ces objectifs n'empêchent pas la privatisation de la société. Ce qui compte, c'est que cette privatisation s'effectue sans que soit sacrifiée la contribution de Petro-Canada à l'accroissement du contrôle canadien dans l'industrie.

Différents aspects de la question sont abordés dans *L'État entrepreneur*. Ainsi, le Conseil ne dit pas que le gouvernement devrait adopter une attitude de laissez-faire face à l'industrie pétrolière. On sait, par exemple, que certains problèmes de marché pourraient saper l'efficacité de la prospection et de la mise en valeur des gisements par le secteur privé, qu'il faut vérifier la vigueur et la pertinence des forces qui s'affrontent dans le secteur d'aval, et que les gouvernements doivent veiller à ce que tous les Canadiens profitent des richesses naturelles du pays.

Cependant, en dernière analyse, le Conseil a dû en revenir à la constatation que Petro-Canada ne sert pas actuellement à la réalisation de la politique gouvernementale. Les objectifs qui en ont motivé la création n'ont plus leur raison d'être ou seraient mieux atteints autrement. Compte tenu de cette constatation et de ce qu'il en coûte à l'État pour s'engager dans des activités commerciales, le Conseil croit que la régie publique de Petro-Canada n'est plus justifiée. À une époque où de fortes pressions s'exercent pour comprimer les dépenses fédérales, il y a de bien meilleures façons d'investir nos ressources publiques limitées.

Le président: Je vous remercie, monsieur Hirshhorn. J'ai un certain nombre de questions à vous poser et je commencerai par une de nature générale. Vous semblez reconnaître qu'au départ Petro-Canada avait sa raison d'être, mais que maintenant, le Canada n'a plus besoin d'avoir sa propre société pétrolière nationale. Vous parlez de la pertinence d'avoir recours à

[Text]

the comforting statement that we are unlikely to run into the same kinds of problems that we ran into in 1973 and subsequently in 1979.

Before the question becomes too complicated, I will first ask why you do not think Petro-Canada may have a role at some future point in time that we cannot precisely foresee now that would justify its continuation as a state-owned oil company. What is the basis for your statement that we have less concern now about short supply problems than we have had in the past?

Mr. Hirshhorn: With respect to the first part of your question, there is a view that some people have that this could be a useful lever or policy at some point in the future, and our response to that is there is two things you should consider: First, there is a cost to maintaining this in the government's pocket, as it were, to having this lever at the government's disposal, and we believe it is a fairly significant cost.

Secondly, you have to ask what is the probability that this is going to be a useful instrument at some time in the future. By that we mean you have to have an objective that requires government intervention, and you have to be sure that Petro-Canada is the most appropriate instrument by which to achieve that objective. When we went through the analysis and looked at the objectives that have been discussed in the past, and the objectives that have been identified as possible targets for a public corporation, what we found was that either those objectives are no longer relevant; or that they can be better achieved through other policy instruments.

To sum up, what I am saying is the probability it will be needed is very low and the cost of maintaining it in the government's pocket are significant.

The Chairman: What you have just said leads into some comment on why specifically a short supply is not a major concern anymore. You will recall the short supply in 1973 and 1979 had rather dramatic effects on the world trade; who had money and who did not have money, some of which we are still recovering from or dealing with. "Recovering from" is perhaps the wrong words. It may have been a good thing that happened. In any event, it did happen and it happened because of a short supply of oil, which sets the price of other energy goods. Do you feel that the risk of that in the future is so much less an instrument that could potentially be used, as it was, from its creation up into the early 1980s, is no longer something Canada should have in its bag of policy options?

Mr. Hirshhorn: First of all, the oil market has changed very dramatically, and even in recent years there has been a dramatic increase in oil, coal and natural gas. Combined with the decline in consumption, that has increased the years of available supply from existing reserves quite dramatically. I think recoverable reserves have increased from, as estimates go, 28 years of available supply in 1979 to almost 50 years of available oil supply. The circumstances have changed dramatically.

[Traduction]

d'autres instruments de politique gouvernementale. Vous dites que nous n'avons pas à craindre de faire face au même genre de problèmes que ceux que nous avons connus en 1973 et par la suite en 1979.

Avant que ma question ne devienne trop complexe, j'aimerais d'abord que vous me disiez pourquoi vous ne croyez pas que Petro-Canada puisse éventuellement jouer un rôle qui, bien qu'il soit pour l'instant impossible de le définir avec précision, pourrait justifier son maintien comme entreprise d'État? Sur quoi vous fondez-vous pour dire que les problèmes de pénurie sont moins inquiétants qu'avant?

M. Hirshhorn: Pour répondre à votre première question, selon certains, cela pourrait être un instrument ou une politique utile à l'avenir. Nous estimons quant à nous qu'il faut considérer deux éléments: premièrement, ce que cela coûte de le garder aux mains de l'État, d'avoir cet instrument à la disposition du gouvernement, et nous croyons que c'est une cause passablement importante.

Deuxièmement, il faut examiner dans quelle mesure cet instrument s'avérera utile à l'avenir. Nous voulons dire par là qu'il faut avoir un objectif qui nécessite l'intervention du gouvernement, et il faut avoir l'assurance que Petro-Canada est le meilleur instrument possible pour réaliser cet objectif. Quand nous avons effectué l'analyse et avons examiné les objectifs dont il a été question par le passé, et ceux qui seront vraisemblablement fixés à la société publique, nous avons constaté soit que ces objectifs n'étaient plus pertinents soit qu'on pouvait sans doute atteindre la plupart d'entre eux en utilisant de meilleurs moyens d'action.

En bref, j'estime qu'il est très peu probable qu'on en ait besoin et que cela coûterait cher de le conserver aux mains de l'État.

Le président: Ce que vous venez de dire nous amène à parler des raisons précises pour lesquelles on ne craint plus beaucoup les pénuries. Vous vous souvenez que les pénuries de 1973 et de 1979 avaient eu de très fortes répercussions sur le commerce mondial, les nantis et les démunis, pénuries dont nous sentons encore les effets et dont nous sommes encore en train de nous remettre. Il n'y a peut-être pas lieu de dire que nous sommes «en train de nous en remettre». Elles ont peut-être eu du bon. Quoi qu'il en soit, il en a été ainsi à cause d'une pénurie de pétrole, produit de base en fonction duquel est fixé le prix des autres sources d'énergie. Avez-vous l'impression que le risque d'une nouvelle pénurie est si faible que la conjoncture ne justifie plus que le Canada dispose d'un instrument à utiliser dans ce cas, ce qu'il a été de sa création jusqu'au début des années 80?

M. Hirshhorn: D'abord, le marché pétrolier a grandement changé. Dans les dernières années, on a enregistré une forte augmentation du pétrole, du charbon et du gaz naturel. Compte tenu de la réduction parallèle de la consommation, le nombre d'années sur lesquelles les réserves existantes nous permettent de compter a augmenté considérablement. Selon les estimations, on est passé d'un approvisionnement récupérable de 28 ans, en 1979, à un approvisionnement pétrolier de près de 50 ans. La situation a changé de tout au tout.

[Text]

The other point to consider is whether the policies the government was following in the past are appropriate. I think there are some concerns to be raised about the government's attempts to outguess the market, to intervene, where that intervention involves tilting against the market, trying to outguess the market. The policy that we had in the past, wherein the government tried to accelerate the depletion of off-shore, very expensive oil, so that it would be available when conventional sources ran out, ran into a number of problems. I think they under-estimated supplies of conventional sources of oil. They over-estimated the near-term potential of expensive off-shore oil; and, in addition, one might question whether that whole strategy does indeed increase energy self-sufficiency. When you are talking about an exhaustible resource what you are doing is depleting it. You are simply making less available at some point in the future when it can be economically developed. One might question whether that, indeed, does increase Canada's energy security.

The Chairman: You said the cost of holding Petro-Canada is too high. I wonder if you would describe what you have in mind when you say the cost of holding Petro-Canada, as it is, is something that involves a high cost?

Mr. Hirshhorn: Yes. I think the major cost right now is the opportunities we are foregoing for a better utilization of public resources. At a time when the government is subject to significant pressures, when public resources are subject to significant competing demands, the effect of investing in a commercial activity like Petro-Canada is that the government is less able to pursue those opportunities which it should be pursuing. It is less able to do what the government should be doing, namely, pursuing public policy, and investing in projects that have important long-term benefits, but that would not be pursued by private firms.

The Chairman: A follow-up on that with Hibernia, as an example. We could use OSLO but let us use Hibernia. Petro-Canada is a participant in Hibernia and in a statement to this committee the chairman said that he needs capital to proceed with commitments that Petro-Canada has made, one of them being Hibernia. In the absence of that capital being made available then one of the things that the company would have to do is dispose of all or some portion of its interest in Hibernia. The public policy is, one of the few policies this government has in the energy field, to proceed with that development. A Petro-Canada that is not funded presumably will not be as good a partner in the development, nor will it provide an incentive base to proceed with the development. Does that not have the opposite effect to that which you would like to see for that development?

Mr. Hirshhorn: There are a number of different considerations raised in what you said. There is an issue as to whether the development of Hibernia is the most efficient way to contribute to long-term energy security. If the government does decide to go ahead, and there may be reasons to go ahead aside from energy security, that development obviously needs public

[Traduction]

L'autre question consiste à savoir si par le passé l'action gouvernementale était appropriée. J'estime qu'on peut s'interroger sur les efforts du gouvernement pour devancer le marché, pour intervenir, dans les cas où son intervention équivaut à doubler le marché, à tenter de se montrer plus rapide que lui. La politique suivie par le passé, en vertu de laquelle le gouvernement tentait d'accélérer, à très grands frais, exploitation des réserves pétrolières marines pour qu'on puisse en disposer une fois les sources habituelles épuisées, a connu bien des difficultés. À mon avis, on avait sous-estimé les réserves pétrolières habituelles. On avait surestimé le potentiel qu'offrait à court terme le coûteux pétrole des réserves marines. En outre, on pourrait se demander si cette stratégie a effectivement contribué à l'autosuffisance énergétique. Quand une ressource est considérée comme épuisable, on l'épuise. On contribue tout simplement à en réduire l'accessibilité future, quand elle peut être mise en valeur. On pourrait effectivement se demander si on y gagne sur le plan de la sécurité des approvisionnements énergétiques du Canada.

Le président: Vous avez dit que cela coûte trop cher de conserver Petro-Canada. Voudriez-vous exposer ce à quoi vous pensez quand vous dites que le maintien de Petro-Canada coûte cher?

M. Hirshhorn: J'estime que, pour l'instant, le principal prix à payer, ce sont les possibilités auxquelles nous renonçons au nom de la rationalisation des dépenses publiques. À une époque où le gouvernement est soumis à de fortes pressions, où les ressources publiques font de toutes parts l'objet de demandes pressantes, le fait pour le gouvernement d'investir dans une entreprise commerciale comme Petro-Canada le rend moins apte à saisir les possibilités qu'il devrait saisir. Le gouvernement est ainsi moins bien placé pour faire ce qu'il devrait faire, soit, en l'occurrence, prendre une mesure dans l'intérêt public, investir dans des entreprises qui à long terme rapportent beaucoup, et qui n'intéresseraient pas des entreprises du secteur privé.

Le président: Le cas d'Hibernia, par exemple. On pourrait aussi parler du groupe OSLO, mais tenons-nous en à Hibernia. Petro-Canada est associé à Hibernia, et le président a déclaré devant le Comité avoir besoin de capitaux pour respecter les engagements pris par Petro-Canada, notamment à l'égard d'Hibernia. Si la société ne disposait pas des capitaux, il lui faudrait, par exemple, se dessaisir de la totalité ou d'une partie de ses intérêts dans Hibernia. La ligne de conduite à suivre, une des rares politiques que ce gouvernement ait en matière d'énergie, c'est de donner suite à cette exploitation. On peut présumer que, sans financement, Petro-Canada ne sera pas un excellent associé en matière d'exploitation, et qu'il n'encouragera pas l'exploitation. N'est-ce pas là l'opposé du résultat sur lequel on mise?

M. Hirshhorn: Vous soulevez là différents aspects de la question. On peut se demander si l'exploitation d'Hibernia est la meilleure façon d'assurer à long terme la sécurité des approvisionnements énergétiques. Si le gouvernement décidait d'aller de l'avant, il peut, du reste, avoir pour cela des raisons autres que la sécurité des approvisionnements énergétiques, et

[Text]

support. Whether Petro-Canada is or is not a public corporation, that public support, that subsidy, could be made available. I do not think that the fact that Petro-Canada is a public corporation is particularly relevant to that issue.

Senator Balfour: Assuming a policy decision was made to privatize Petro-Canada, would you visualize that as occurring through a sell-off of share capital or through the process of divestment of assets to the private sector?

Mr. Hirshhorn: We would see it through a public offering of shares in several stages but we do raise the possibility in the report that before Petro-Canada is sold, that there could be some divestment of assets. So you may not want to sell Petro-Canada in a block. We merely put this forward as something to be considered. It seems to me that what you want to look at is if you did break up Petro-Canada, would be the effects on the efficiency of Petro-Canada's operations, and the effects on competition, particularly in the downstream sector.

The Restrictive Trade Practices Commission, when it looked at the industry in 1986, commented, for example, that Petro-Canada's takeover of Gulf's downstream assets was not in the interests of competition in the downstream sector. That was one issue of concern. You could see the process of privatization as offering a unique opportunity to move the clock backwards and to look at how you would want to structure the industry—if there was an inquiry now on the Gulf takeover, for instance, what would be the results of that? So there may be some opportunities in the process of privatization to improve market structure and competition in the petroleum industry.

Senator Balfour: My question was prompted by reading an article in the *Financial Post*. I do not have the article. The view was expressed that a sell-off of shares of Petro-Canada might not be all that easy to accomplish. The company is really not very attractive to private investors. The President has said they need an injection of a \$500 million of new capital, and just the mix of assets that it owns is not really something that would attract a good deal of attention in the market unless, of course, at a severely discounted price. If the view is valid, this really means you are left with the only other option of a piecemeal sale of assets.

Mr. Hirshhorn: There are some difficulties, undoubtedly, selling a corporation the size of Petro-Canada. However, there are ways to address those issues.

The main issue for the government should be whether in fact Petro-Canada involves the best investment of public resources. That should be the prime consideration. If you come to the conclusion that it is not and that the government could better deploy those resources, then not addressing the privatization issues and the related financing problems is not a viable option. Two or three years later you will have a much larger investment in the corporation. If you believe that public resources have been misallocated, the misallocation will be that much greater and the problems of privatizing it—in other words, dealing with those financing problems—will be that much greater.

[Traduction]

que le développement nécessite de toute évidence un financement public, que Petro-Canada soit ou non une société publique, ce soutien public, cette subvention pourrait lui être accordée. Je ne pense pas que le fait pour Petro-Canada d'être une société publique soit déterminant.

Le sénateur Balfour: Si l'on supposait que la décision a été prise de privatiser Petro-Canada, croyez-vous que cela se ferait par la liquidation du capital-actions ou par le dessaisissement des éléments d'actif en faveur du secteur privé?

M. Hirshhorn: Il nous semble qu'on offrirait publiquement les actions en plusieurs étapes. Dans le rapport, nous mentionnons la possibilité qu'avant que Petro-Canada soit vendue on se dessaisisse d'éléments d'actif. Il se peut donc qu'on ne veuille pas vendre Petro-Canada en bloc. Nous disons simplement que c'est là un élément à considérer. Ce que vous voulez savoir, c'est quelles répercussions le démembrement de Petro-Canada aurait sur ses opérations, et sur la concurrence, et plus particulièrement dans le secteur d'aval.

La Commission sur les pratiques restrictives du commerce, quand elle a examiné ce secteur d'activité en 1986, a déclaré, entre autres choses, que la prise de contrôle des actifs d'aval de Gulf par Petro-Canada ne favorisait pas la concurrence dans le secteur d'aval. C'était là un sujet de préoccupation. On peut considérer la privatisation comme un moyen exceptionnel de faire marche arrière et de repenser l'organisation du secteur, ou encore de voir si l'on examinait la prise de contrôle de Gulf, quels en seraient les résultats. Ainsi, le processus de privatisation pourrait fournir certains moyens d'améliorer la structure du marché pétrolier et la concurrence dans ce secteur d'activité.

Le sénateur Balfour: J'ai posé cette question en pensant à un article que j'ai lu dans le *Financial Post*. Je n'ai pas cet article sous la main. Il y était dit que la vente des actions de Petro-Canada pourrait ne pas se faire facilement. La société ne suscite pas un grand intérêt chez les investisseurs privés. Le président a déclaré avoir besoin de nouveaux capitaux de l'ordre de 500 millions de dollars, et la combinaison des éléments d'actif qu'elle possède n'est vraiment pas susceptible de retenir beaucoup l'attention du marché, à moins que les prix en soient considérablement réduits. S'il en est ainsi, cela signifie que la seule autre solution, c'est de vendre les éléments d'actif petit à petit.

M. Hirshhorn: La vente d'une société de la taille de Petro-Canada présente sans aucun doute des difficultés. Il existe toutefois des moyens de les résoudre.

Le gouvernement devrait d'abord se demander si Petro-Canada constitue effectivement le meilleur investissement des ressources publiques. C'est le premier facteur dont il devrait tenir compte. Si la réponse est négative et qu'il pourrait mieux déployer ces ressources, alors éviter d'aborder la question de la privatisation en raison des problèmes de financement qu'elle soulève ne constitue pas une option valable. Dans deux ou trois ans, on aura investi encore beaucoup plus dans la société. Si l'on estime que les ressources publiques ont fait l'objet d'une mauvaise distribution, ce problème se sera aggravé et le règlement de la question du financement n'en sera que plus difficile.

[Text]

Senator Balfour: So that the problem will only get worse, not better.

Mr. Hirshhorn: That is right.

Senator Balfour: As one who opposed the creation of Petro-Canada, I am in agreement with your conclusion that we should cut our losses and get out of it.

The fundamental question that we are addressing, assuming the policy purpose was valid in the first place, is: Has the policy purpose been met? Has the mandate been met? If the answer to that question is in the affirmative, then the conclusion is that the time has now come to unwind it.

Mr. Hirshhorn: It is our view that it is a corporation that has outlived its usefulness. Over a period of time it has fulfilled some of the policy objectives that were set for it. Some of the objectives involved some confusion about how best to address certain longer-term public policy goals, but, yes, the corporation has outlived its usefulness.

Senator Olson: In your study—and you deal with that in the first three pages of your brief, which are a summary of what is contained in “Minding the Public Business” from pages 94 to 100—did you find any situation where a publicly-owned or state enterprise could serve a useful purpose if it was mixed? That is partly the question that Senator Balfour asked. In other words, can you sell some shares in it? I do not mean some of its assets, but some shares in it, for example, as they did with Air Canada or the Canada Development Corporation? There are a few other examples where shares were partly sold.

Mr. Hirshhorn: Our conclusion in the study was that a mixed enterprise can be a useful half-way house on the road to privatization. In the case of Petro-Canada, it is only reasonable to sell some of the shares, and in the process of privatization it will be a mixed enterprise. That is quite reasonable.

We did not see mixed enterprise as being an attractive vehicle over the longer term. We have some concerns, because as a mixed enterprise the corporation is not a useful vehicle of public policy. The government has to take into account the needs of minority shareholders, and that will preclude its use as a policy vehicle in most circumstances. But at the same time a mixed enterprise is not subject to the full controls of the capital market. In other words, there is no possibility of a takeover of an inefficiently run firm by dissident shareholders or some outside shareholders.

In general we do not opt for mixed enterprise, but we can see it being a useful half-way house.

Senator Olson: Why would it be reasonable if, for example, the retention of any of its shareholder shares is to be an instrument of government policy, while at the same time, any shares that would be offered to the public through privatization are subject to the full controls of the capital market? The motivation has to be that there is some profit or potential gain. Does

[Traduction]

Le sénateur Balfour: Le problème ne fera donc que s'aggraver.

M. Hirshhorn: C'est exact.

Le sénateur Balfour: Comme je suis l'un de ceux qui se sont opposés à la création de Petro-Canada, je suis d'accord lorsque vous concluez que nous devrions sauver les meubles.

La question fondamentale que nous devons nous poser, en partant du principe que l'objectif gouvernemental était valable, est la suivante: cette société a-t-elle atteint l'objectif fixé? S'est-elle acquittée de son mandat? Dans l'affirmative, il faut alors en conclure que le moment est venu de la démanteler.

M. Hirshhorn: À notre avis, cette société a fait son temps. Elle a atteint certains des objectifs qui lui avaient été fixés. À cet égard, il y a eu une certaine confusion quant au meilleur moyen d'atteindre les objectifs à plus long terme de la politique gouvernementale mais, effectivement, la société a fait son temps.

Le sénateur Olson: Dans votre étude—et vous traitez de cette question dans les trois premières pages de votre mémoire, lequel résume une partie de votre rapport *L'État entrepreneur*—avez-vous constaté un cas où une société d'État pourrait jouer un rôle utile si elle était mixte? C'est en partie la question qu'a posée le sénateur Balfour. En d'autres mots, pourriez-vous vendre des actions de cette entreprise? Je ne veux pas dire par là une partie de son actif mais des actions comme ce fut le cas, par exemple, d'Air Canada ou de la Société de développement du Canada? Et il existe d'autres exemples de vente partielle d'actions.

M. Hirshhorn: Notre étude nous a permis de conclure qu'une entreprise à caractère mixte peut faciliter la transition vers la privatisation. En ce qui concerne Petro-Canada, il n'est que raisonnable de vendre certaines de ses actions et, dans le cadre du processus de privatisation, elle deviendra une entreprise à caractère mixte. Cette façon de procéder est tout à fait logique.

Par contre, à notre avis, une entreprise mixte n'est pas un instrument intéressant à plus long terme. Nous avons certaines réserves à cet égard car, en tant qu'entreprise à caractère mixte, la société n'est pas un instrument utile de la politique gouvernementale. Le gouvernement doit tenir compte des besoins des actionnaires minoritaires, ce qui exclut l'utilisation de l'entreprise comme moyen d'intervention dans la plupart des circonstances. Mais parallèlement, une entreprise à caractère mixte n'est pas assujettie à l'ensemble des contrôles en vigueur sur le marché financier. En d'autres mots, il n'est pas possible que des actionnaires dissidents ou de l'extérieur décident de prendre le contrôle d'une entreprise mal gérée.

En général, nous n'optons pas pour une entreprise à caractère mixte, mais nous considérons qu'il peut s'agir d'une étape utile.

Le sénateur Olson: Pourquoi serait-il raisonnable, par exemple, que la conservation de certaines parts des actionnaires en fasse un instrument de la politique gouvernementale, alors que les actions offertes au public à la suite de la privatisation sont assujetties à l'ensemble des contrôles en vigueur sur le marché financier? Il faut qu'il y ait la possibilité de réaliser des profits.

[Text]

not one conflict with the other so that it is not a reasonable thing to do?

Mr. Hirshhorn: I am talking about it as a sort of interim state.

Senator Olson: I understand that, but if you are to hang onto part of it and offer to sell 45 per cent or 49 per cent knowing that the other 51 per cent or more will be there potentially as an instrument of government policy that has nothing to do with earning a profit, what happens to the value of those shares that you offered to the public through privatization?

Mr. Hirshhorn: You have to be quite clear that if you are to go through this stage—that the government is firm in its intentions to sell the other 51 per cent and that in the interim stage it will not be a vehicle of public policy—it will be commercial enterprise. The government has to be quite assiduous in treating it as a commercial enterprise.

Senator Olson: What would you use to entice people to buy those shares at a reasonable price if they know that it will not be a profitable enterprise for "X" amount of time until the government decides to sell the other part?

Mr. Hirshhorn: I am not sure that that would have to be the understanding. If, prior to the government's selling its remaining shareholdings, the understanding is that the government will not use it as a vehicle of public policy and that it is to be run as a commercial entity, then it could be profitable.

Senator Olson: That leads, from the day that you decide to privatize it, to the conclusion that from that day on no corporation is an instrument of public policy.

Mr. Hirshhorn: That is right. Well, it is not now; so that would not involve a significant change in this case.

Senator Olson: I am talking in general terms, not only about Petro-Canada.

Mr. Hirshhorn: That is right.

Senator Olson: CDC ran into the same problems. There was no incentive to buy the shares because they did not know what the motivation of managing the company would be.

Mr. Hirshhorn: The government has to be quite clear that it will not be used as an instrument of public policy.

One of the advantages of selling part of the shares initially—in other words, having a small initial offering—is that the market itself will reveal an appropriate price for the shares. So that when you sell the rest of it, you are ensured of at least not offering them at a price which is wide of what the market would reflect the value to be. If you are to derive that benefit the government has to be quite clear when it issues that initial offering that its approach will be hands off—in other words, that it will be allowed to run as a commercial enterprise.

Senator Olson: It does not have a depressing effect on the value of those shares?

[Traduction]

Ces deux aspects ne sont-ils pas incompatibles et, par conséquent, ne s'agit-il pas d'une option déraisonnable?

M. Hirshhorn: Ce serait une situation provisoire.

Le sénateur Olson: Je comprends. Mais si l'on décide d'en conserver une partie et d'en vendre 45 p. 100 ou 49 p. 100 en sachant que l'autre part de 51 p. 100 ou plus pourrait servir de moyen d'intervention et non à réaliser des profits, qu'arrive-t-il à la valeur des actions que vous avez offertes au public dans le cadre de la privatisation?

M. Hirshhorn: Si l'on décide de passer par cette étape, il faut être sûr que le gouvernement a bien l'intention de vendre l'autre part de 51 p. 100 et de ne pas faire de la société, dans l'intervalle, un instrument de la politique gouvernementale mais de la traiter comme une entreprise commerciale.

Le sénateur Olson: Comment procéderez-vous pour inciter les gens à acheter ces actions à un prix raisonnable s'ils savent que cette entreprise ne sera pas rentable pendant une période donnée, jusqu'à ce que le gouvernement décide d'en vendre l'autre part?

M. Hirshhorn: Je ne suis pas sûr qu'il faudrait présenter la chose de cette façon. Si, avant que le gouvernement vende le reste des actions qu'il détient, l'entente est que le gouvernement ne s'en servira pas comme moyen d'intervention et qu'elle sera administrée comme une entité commerciale, alors elle pourrait être rentable.

Le sénateur Olson: On doit donc en conclure que, dès que l'on décide de privatiser une société, à partir de ce moment-là, elle n'est plus un instrument de la politique gouvernementale.

M. Hirshhorn: C'est exact. De toute façon, elle ne l'est pas maintenant; le changement ne serait donc pas énorme.

Le sénateur Olson: Je parle de façon générale et non uniquement de Petro-Canada.

M. Hirshhorn: C'est exact.

Le sénateur Olson: La Société de développement du Canada a connu les mêmes problèmes. Personne n'était intéressé à acheter des actions parce que l'on ignorait quelle orientation prendrait la société.

M. Hirshhorn: Il faut que le gouvernement indique clairement qu'il ne s'en servira pas comme moyen d'intervention.

L'un des avantages que présente la vente initiale d'une partie des actions, en d'autres mots l'émission au départ d'une petite quantité d'actions, c'est que le marché indiquera lui-même un prix approprié pour ces actions. Par conséquent, lorsqu'on vendra le reste, on sera au moins sûr de ne pas les offrir à un prix qui s'écarte considérablement de la valeur que lui attribuerait le marché. Pour profiter de cet avantage, le gouvernement doit clairement indiquer, au moment de cette première offre publique, qu'il adoptera une politique de non-intervention, donc que la société pourra être administrée comme une entreprise commerciale.

Le sénateur Olson: Cela ne fera pas baisser la valeur des actions?

[Text]

Mr. Hirshhorn: With the government retaining part ownership?

Senator Olson: Yes.

Mr. Hirshhorn: It depends on how people regard the government's promise of non-interference. If they believe that the government will not interfere in management, and if it will not direct it for public policy purposes, I do not think that it would have a depressing effect.

Senator Olson: On page 5 you state:

The objective with which Petro-Canada has been most closely identified, namely, enhanced security of energy supply—

And at the bottom of that paragraph you go on to state that:

... Canada's dependence on oil imports in general, and imports from the OPEC countries in particular, has declined substantially over the past decade.

Does that mean that Petro-Canada would have been a tremendous success, a great success, or a satisfactory success? What does it mean?

Mr. Hirshhorn: There has been a lot of factors underlying that.

Senator Olson: Well, you set out the original purpose and then set out the conclusion eight or ten years later. It looks like they achieved exactly what they set out to do.

Mr. Hirshhorn: I did not mean that comment to follow from the statement of what Petro-Canada's objectives were. Canada's dependence on oil imports has changed for many reasons, one reason being the decline in consumption of oil. We have learned that consumers are sensitive to higher oil prices, that they respond by reducing consumption. I have figures for the period 1975 to 1986, and as a percentage of total energy consumption, oil consumption declined from 54 per cent to 35 per cent.

Senator Olson: Has that trend not reversed again since oil prices went down?

Mr. Hirshhorn: I do not think there has been that significant a change.

Senator Olson: I think the change is significant, and I know that there are figures that will show that that is true. You are absolutely right in that there is a direct relationship between cost and volume of use.

The Chairman: Would you not agree that lower oil prices will lead to higher consumption?

Mr. Hirshhorn: Sure.

The Chairman: That I believe is Senator Olson's point.

Senator Olson: I am curious about your assertion in your brief, that it is unlikely that in the next reasonable length of time, whether it be within a decade or more, security of supply

[Traduction]

M. Hirshhorn: Si le gouvernement en conserve le contrôle partiel?

Le sénateur Olson: Oui.

M. Hirshhorn: Cela dépend de ce que le public pense de la promesse de non-intervention du gouvernement. S'il croit que le gouvernement ne s'ingérera pas dans l'administration de l'entreprise et ne s'en servira pas comme moyen d'action, je ne pense pas que cela se traduira par une baisse de la valeur des actions.

Le sénateur Olson: A la page 5, vous déclarez:

... le principal objectif que l'on reconnaît à la société Petro-Canada, soit accroître la sécurité de l'approvisionnement en produits énergétiques...

Plus loin, au bas du même paragraphe, vous indiquez:

... au cours des dix dernières années, la dépendance du Canada à l'égard du pétrole des pays de l'OPEP, en particulier, a considérablement diminué.

Cela signifie-t-il que Petro-Canada aurait réussi à atteindre ses objectifs de façon extrêmement remarquable, de façon remarquable ou de façon satisfaisante? Qu'est-ce que cela signifie?

M. Hirshhorn: De nombreux facteurs sont entrés en ligne de compte.

Le sénateur Olson: L'objectif premier a été établi et, huit ou dix ans plus tard, on dresse le bilan. Il semble que Petro-Canada se soit acquittée de la tâche qu'elle s'était fixée.

M. Hirshhorn: Ce commentaire ne devait pas être rattaché à l'énoncé des objectifs de Petro-Canada. La dépendance canadienne à l'égard des importations de pétrole s'est transformée pour diverses raisons, l'une étant la diminution de la consommation de pétrole. Nous nous sommes rendu compte que les consommateurs réagissent à l'augmentation des prix du pétrole en réduisant leur consommation. Ainsi, pour la période 1975 à 1986, le pourcentage de la consommation de pétrole par rapport à la consommation totale d'énergie est passée de 54 p. 100 à 35 p. 100.

Le sénateur Olson: La situation ne s'est-elle pas renversée à nouveau depuis la diminution des prix du pétrole?

M. Hirshhorn: A mon avis, le changement n'a pas été très significatif.

Le sénateur Olson: Je pense, quant à moi, que le changement est important et les chiffres peuvent le prouver. Vous avez tout à fait raison d'affirmer que le coût et la consommation sont directement liés.

Le président: N'êtes-vous pas d'accord pour dire que la diminution des prix du pétrole entraînera une hausse de la consommation?

M. Hirshhorn: Bien entendu.

Le président: C'est, je crois, ce que voulait dire le sénateur Olson.

Le sénateur Olson: Je trouve intrigante votre assertion selon laquelle il est improbable que la sécurité de l'approvisionnement posera un problème pour le Canada, que ce soit au cours

[Text]

will be a concern for Canada. What leads you to make that comment?

Mr. Hirshhorn: What I said is that a short-term disruption in energy supply is unlikely over the next little while, and that prediction is based on a reading of the current situation—the supply in the international oil market, our lower dependence on imported oil and, in particular, our lower dependence on oil from OPEC countries. Also, OPEC itself is no longer the coherent force it was in the 1970s and early 1980s.

Senator Olson: What if they find a guy like Sheik Yamani to bring OPEC together again? Would OPEC not then be a serious problem?

Mr. Hirshhorn: OPEC members have learned that higher oil prices will give rise to reduced consumption and to increased exploration and development, both of which are contrary to their interests. There is also a greater temptation within OPEC nations to cheat as prices rise, and all this tends to put a lid on the prices set by OPEC.

Senator Olson: You said that there is less dependence on imported oil. What timeframe are you thinking about? We have been told that production from so-called conventional oil sources, such as the Western Canadian Sedimentary Basin, is declining by something like 100,000 barrels per day each year. Won't these reserves have to be replaced with high-cost oil from sources such as the Beaufort Sea and Hibernia?

Mr. Hirshhorn: What you are suggesting is a scenario not unlike that which the government had in mind through the 1970s and 1980s, the idea being that they had to accelerate the development of offshore oil to replace the deficit in conventional sources.

Senator Olson: They did not do it.

Mr. Hirshhorn: They did not do it, and they were wrong in that they under-estimated the potential from conventional sources and overestimated the potential from offshore. One can question the reasonableness of that strategy. I suggest that it makes a lot more sense to rely on market forces. There are various alternatives. High-cost oil, switching to other fuels, energy conservation are all alternatives. When governments have tried to pick the most appropriate alternative or to outguess the market in determining where we should invest to promote energy security, it has tended to be very costly, and whether or not they have been successful is doubtful.

Senator Olson: Does that not lead one to believe that all the alternative sources of supply are significantly costlier than the sources we are drawing on now? I refer to such alternatives as Hibernia, the Beaufort or tar sands plants.

Mr. Hirshhorn: Sure.

Senator Olson: There are no other sources of supply, unless someone makes a huge discovery, which is highly unlikely, to offset the declines in production we face each year.

[Traduction]

des dix prochaines années ou plus tard. Qu'est-ce qui motive votre observation?

M. Hirshhorn: J'ai simplement dit qu'une réduction à court terme de l'approvisionnement énergétique semble improbable, au cours des prochaines années, et je me base sur la conjoncture actuelle, c'est-à-dire l'offre sur le marché international du pétrole, la diminution de notre dépendance à l'égard du pétrole importé et, en particulier, du pétrole des pays de l'OPEP. En outre, l'OPEP n'est plus aussi puissant qu'il l'était dans les années 70 et au début des années 80.

Le sénateur Olson: Que se passerait-il si un cheik Yamani venait réunir à nouveau les pays de l'OPEP? L'OPEP ne poserait-elle pas alors un grave problème?

M. Hirshhorn: Les pays membres de l'OPEP se sont rendu compte que l'augmentation des prix entraîne une diminution de la consommation et l'essor de l'exploration et du développement, ce qui est contraire à leurs intérêts. De plus, au sein des pays de l'OPEP, la montée des prix pousse à la tricherie et tous ces facteurs tendent à ne pas faire augmenter les prix fixés par l'OPEP.

Le sénateur Olson: Selon vous, nous dépendons moins aujourd'hui des importations de pétrole. Sur quelle période s'étendrait la validité de votre assertion? On nous a dit que la production du pétrole des sources dites conventionnelles, tel le bassin sédimentaire de l'Ouest du Canada, diminue de quelque 100 000 barils par jour. Ces réserves ne devront-elles pas être remplacées par du pétrole plus coûteux, puisé de la mer de Beaufort et d'Hibernia, par exemple?

M. Hirshhorn: Vous envisagez un scénario qui est plutôt semblable à celui auquel songeait le gouvernement durant les années 70 et 80, puisqu'il estimait devoir accélérer l'exploitation de gisements pétroliers marins pour compenser l'insuffisance des sources conventionnelles.

Le sénateur Olson: Il ne l'a pas fait.

M. Hirshhorn: Il ne l'a pas fait et il a eu tort de sous-estimer le potentiel des sources conventionnelles et de surestimer celui des sources marines. On peut s'interroger sur la pertinence de cette stratégie. À mon avis, il est plus sensé de se fier aux forces du marché. Les solutions sont diverses: augmenter le coût du pétrole, opter pour des énergies de remplacement, conserver l'énergie. Lorsque les gouvernements ont essayé de choisir la solution de rechange la plus appropriée ou de devancer le marché en déterminant les secteurs où investir pour promouvoir la sécurité énergétique, le résultat a été très coûteux, et l'on peut douter du succès de leurs tentatives.

Le sénateur Olson: Cela ne devrait-il pas nous porter à croire que toutes les autres sources d'approvisionnement sont considérablement plus coûteuses que celles dont nous nous approvisionnons maintenant? Je pense aux usines d'exploitation d'Hibernia, de la mer de Beaufort et des sables bitumineux.

M. Hirshhorn: C'est évident.

Le sénateur Olson: Jusqu'à ce que quelqu'un fasse une énorme découverte, ce qui est plutôt improbable nous ne pouvons nous reposer sur aucune autre source d'approvisionnement

[Text]

Mr Hirshhorn: The past three years have seen a major increase in oil reserves, not to mention increases in coal reserves and natural gas supplies.

Senator Olson: Are you talking about conventional increases?

Mr. Hirshhorn: I am talking about the worldwide supply of oil.

Senator Ottenheimer: Those who are very hesitant about privatizing Petro-Canada put forward the opinion that in the early 1970s a great deal of work was undertaken in delineating conventional fields, particularly frontier oil in the Beaufort, off the coast of Newfoundland and to a certain extent off the coast of Nova Scotia and credit Petro-Canada's creation as being responsible for that development. I have never regarded Petro-Canada, although it participated in some of the projects, as a prime mover at all. When public policy decided that it was imperative for Canada to delineate new offshore oil reserves, the government used a taxation instrument through PIP grants to support the initiative. Would you agree that the instruments of taxation and PIP grants, which greatly encouraged offshore exploration—the largest offshore exploration in Eastern Canada was done by Mobil, and Petro-Canada along with others participated—were the leading motivators?

Mr. Hirshhorn: I do not know what was the leading motivator. Clearly, before the PIP grants came in, Petro-Canada was perceived as an instrument of public policy its prime objective being to promote high-risk exploration and development, and it did commit a major portion of its investment to frontier exploration development, much more so than other oil companies. If you look at the period 1976 to 1981, for example, you will find that Petro-Canada was involved in something like two-thirds of all the development in the Arctic and off the east coast. So clearly, Petro-Canada has been a major player. However, you are right in that government policy and the use of public funds played a big part. It was, to a large extent, an implicit subsidization within Petro-Canada.

Senator Ottenheimer: I would like to refer specifically to Hibernia. As, no doubt, you are aware, Petro-Canada is the lead participant in the consortium for Terra Nova. It is a somewhat smaller project, and, therefore, the cost of development will be significantly less. Petro-Canada is one of the four or five participants with Mobil leading in Hibernia. Would you agree that the questions of whether or not Petro-Canada is privatized and whether privatization of Petro-Canada might influence the development of Hibernia—leaving aside the questions of whether for energy reasons and other national or

[Traduction]

qui nous permette de neutraliser les diminutions de production auxquelles nous devons faire face chaque année.

M. Hirshhorn: Nous avons assisté à une forte augmentation des réserves de pétrole, ces trois dernières années, sans parler des augmentations des réserves de charbon et les approvisionnements de gaz naturel.

Le sénateur Olson: Parlez-vous de produits conventionnels?

M. Hirshhorn: Je parle de l'approvisionnement de pétrole à l'échelle mondiale.

Le sénateur Ottenheimer: Ceux qui hésitent beaucoup à privatiser Petro-Canada ont avancé l'argument voulant que de grands efforts avaient été déployés, au début des années 70, pour délimiter des champs de pétrole classiques plus particulièrement ceux des zones pionnières de la mer de Beaufort, au large la côte de Terre-Neuve et, dans une certaine mesure, au large de la Nouvelle-Écosse, et c'est à Petro-Canada qu'on doit, à leur avis, cette réalisation. Pour ma part, je n'ai jamais considéré Petro-Canada comme l'un des principaux joueurs mêmes si elle a participé à certains des projets. Lorsque le gouvernement a décidé qu'il était impérieux, dans l'intérêt du pays d'identifier de nouvelles réserves de pétrole au large des côtes, il en a favorisé l'initiative en utilisant un instrument fiscal, par l'intermédiaire des subventions du programme d'encouragement du secteur pétrolier (PESP). Êtes-vous d'avis que les mécanismes fiscaux et les subventions au chapitre du PESP, lesquelles ont vivement encouragé l'exploration au large des côtes (les plus importantes activités d'exploration au large de l'est du Canada ont été entreprises par Mobil et par Petro-Canada avec d'autres participants) ont été les principaux éléments de motivation?

M. Hirshhorn: J'ignore quel a été le principal élément de motivation. Manifestement, avant que ne soit instaurées les subventions du PESP, Petro-Canada était perçue comme un instrument de politique gouvernementale dont l'objectif principal consistait à promouvoir l'exploration et le développement à risques élevés, et Petro-Canada a investi la plupart de ses fonds dans l'exploration et le développement des zones pionnières, beaucoup plus que ne l'ont fait les autres compagnies pétrolières. Prenez la période de 1976 à 1981, par exemple; Petro-Canada participait à peu près aux deux tiers de toutes les activités de développement dans l'Arctique et au large de la côte est. Manifestement, Petro-Canada a été l'un des principaux joueurs. Toutefois, vous avez raison de dire que la politique gouvernementale et l'utilisation des deniers publics ont joué un rôle important à cet égard. Dans une grande mesure, il s'agissait d'une subvention implicite au sein de Petro-Canada.

Le sénateur Ottenheimer: Parlons du cas d'Hibernia. Comme vous le savez sans doute, Petro-Canada est membre en chef du consortium de Terra-Nova. Il s'agit d'un projet d'un peu moins d'envergure et, par conséquent, son coût d'exploitation sera considérablement inférieur. Petro-Canada est l'un des quatre ou cinq participants au projet d'Hibernia, à la tête desquels se place Mobil. Ne croyez-vous pas qu'il n'est pas vraiment essentiel, en ce qui concerne le calendrier d'exploitation d'Hibernia, de déterminer si oui ou non Petro-Canada est privatisée et si la privatisation pourrait influencer sur l'exploitation

[Text]

economic reasons Hibernia should be developed now—are really not significant factors in the timing of when Hibernia will be developed?

Mr. Hirshhorn: Yes. We address this issue by looking, first of all, at the public policy objective and then at whether Petro-Canada is the appropriate instrument. We conclude that there is nothing in the nature of that objective that requires a public corporation. There are some objectives for which you would want a public corporation but there is nothing in the nature of that objective that requires a Petro-Canada.

Furthermore, you could contend, as I do in the paper—aside from the question of whether it is the appropriate instrument—that there is something objectionable about having public funds diverted within the corporation itself so that they are not subject to public scrutiny or public review as they would be were the funds to come from government appropriations.

The Chairman: I would refer you to the statement you make about government ownership. You seem to accept that there is merit in the policy that a certain percentage of the energy sector be Canadian owned; is that right?

Mr. Hirshhorn: We perceive that to be an objective. We do not question that objective.

The Chairman: Can I take that to mean that you approve of it?

Mr. Hirshhorn: It is probably fair to say that we did not take a position on it.

The Chairman: Towards the end of page 8 of your paper you seem to say that it has merit.

Mr. Hirshhorn: Our approach in the report was basically to look at government objectives that involved social considerations and then, accepting that that was a government objective, we looked at the best way of achieving it. We did not quibble with the objective. We took it as a given and that it was a desirable objective if the government wished to pursue it.

The Chairman: You have anticipated my next question which is: Why is 50 per cent the objective of this government and of previous governments? You question other objectives in your paper and I am curious as to why you accept that one.

Mr. Hirshhorn: It was not something we analyzed. We took certain objectives as givens, as reflecting public aspirations, and this was one of those cases. I do not think there is anything magic about the figure of 50 per cent. One of the key considerations here is whether Canadians are deriving appropriate benefits from the exploitation of Canadian reserves. The main policy consideration is whether the regulatory régime and the fiscal régime are protecting us and providing us with an adequate share of the benefits. I think that is the critical question.

[Traduction]

d'Hibernia, laissant de côté la question de savoir si, pour des raisons d'ordre énergétique, économique ou national, il y aurait lieu d'exploiter Hibernia maintenant?

M. Hirshhorn: En effet. Nous étudions cette question en examinant, tout d'abord, l'objectif de la politique gouvernementale et en déterminant ensuite si Petro-Canada est bien l'instrument qui convient. Nous concluons que rien, dans la nature de cet objectif, ne requiert l'intervention d'une société d'État. Certains intérêts seraient bien servis par une société d'État, mais l'objectif lui-même ne requiert absolument pas l'intervention de Petro-Canada.

En outre on pourrait alléguer, comme je le fais dans mon mémoire—mise à part la question de savoir s'il s'agit là de l'instrument approprié—qu'il est plutôt répréhensible de réaffecter les fonds publics au sein même de la société de façon à l'exempter de l'examen rigoureux ou de l'analyse publique auxquels seraient soumis les crédits du gouvernement.

Le président: J'aimerais revenir à ce que vous avez dit sur la participation gouvernementale. Vous semblez reconnaître la pertinence de la politique voulant qu'un certain pourcentage de l'industrie énergétique appartienne à des canadiens; est-ce bien cela?

M. Hirshhorn: Nous y voyons là un objectif que nous ne remettons pas en question.

Le président: Dois-je comprendre que vous l'approuvez?

M. Hirshhorn: Il serait probablement plus juste de dire que nous n'avons pas adopté de position à cet égard.

Le président: Vers la fin de la page 8 de votre mémoire, vous semblez reconnaître sa valeur.

M. Hirshhorn: Dans votre rapport, nous avons essentiellement pris en considération les objectifs gouvernementaux qui avaient des incidences sociales puis, acceptant le fait qu'il s'agissait d'un objectif gouvernemental, nous avons étudié la meilleure façon de la réaliser. Nous n'avons pas ergoté sur l'objectif proprement dit. Nous l'avons considéré comme un fait acquis et comme un objectif souhaitable puisque le gouvernement tenait à l'atteindre.

Le président: Vous avez anticipé ma prochaine question qui est la suivante: Pourquoi le gouvernement actuel et ses prédécesseurs ont-ils fixé un objectif de 50 p. 100? Vous remettez en question d'autres objectifs dans votre mémoire, alors je me demande pourquoi vous acceptez celui-ci.

M. Hirshhorn: Nous ne nous sommes simplement pas arrêtés sur celui-ci. Nous avons considéré certains objectifs comme des faits acquis, comme des reflets des ambitions gouvernementales, et celui-ci était l'un d'entre eux. Je ne crois pas qu'il y ait quelque chose de magique dans cette formule de 50 p. 100. Il s'agit avant tout de savoir si les Canadiens profitent convenablement de l'exploitation des réserves canadiennes. Les règlements et le régime fiscal nous protègent-ils et nous font-ils participer convenablement aux bénéfices? Je crois que c'est là que réside la question primordiale.

[Text]

The Chairman: Perhaps it is not fair to ask you whether or not you think that is the case; I guess that you assumed that is the case.

Mr. Hirshhorn: We did not analyze them, but there are ways to address those concerns.

The Chairman: Can you think of a good reason why we should have a policy objective of 50 per cent ownership in that or any other resource sector such as forestry or, even, automobiles which is 100 per cent foreign owned although the infrastructure that supports it is heavily Canadian? What is the rationale for it, generally?

Mr. Hirshhorn: I would not want to claim that it is necessary to maintain 50 per cent ownership. As I say, that was something we took as a given.

When Petro-Canada was formed and Canadians were feeling vulnerable to international forces in the market, there was a certain general satisfaction in seeing a large, publicly-owned Canadian presence in the industry. That was important at the time and I think it is much less important now.

As far as ownership in general is concerned, I think the major requirements are a regulatory régime and a fiscal régime which ensure that Canadians are protected and that they derive an adequate share of the return from the exploitation of our resources.

The Chairman: Perhaps I could pick up on one of Senator Olson's questions about the effect of policy in the developed countries of North America, that is, Canada and the United States, and whether it had any effect on there being a more secure supply of energy available in the world.

I may be wrong but it is my feeling that OPEC is really very clever and, although they do not appear to be unified or know what they are doing, they, in fact, do know what they are doing and are perhaps watching very carefully to see what happens in Canada and the United States. Realizing that their main export is a commodity—they do not have a lot of diversity—which they cannot be weaned from, they would watch carefully the extent to which developed countries like Canada and the United States take extraordinary measures to produce a product that is not sourced in such a way that benefits them. They would keep the price in a range that serves that end.

The U.S. has pursued a market-based policy, and is now on its way to 60 per cent dependence on imported crude to meet its transportation fuel requirements. It relies on a strategic petroleum reserve of 500 million barrels, and they want to gradually increase that to 1 billion barrels. The strategic petroleum reserve is growing very slowly in a country that is depending on imports for 60 per cent of its requirements and with an SPR designed for 40 per cent dependence. We see this market dynamic in the U.S. and, assuming OPEC knows what it is doing, perhaps we should be ready for another shock. Do you think that is a possibility and if it is what should we be doing about it?

[Traduction]

Le président: Peut-être n'est-il pas juste de vous demander si vous croyez qu'il en est ainsi; sans doute le supposez-vous.

M. Hirshhorn: Nous ne les avons pas analysées, mais il y a des façons d'aborder ces préoccupations.

Le président: A votre avis, y a-t-il une bonne raison pour laquelle nous devrions nous donner comme objectif de participation de 50 p. 100 dans ce secteur, ou dans tout autre secteur qui concerne les ressources naturelles, par exemple la foresterie, ou même dans celui de l'automobile, qui appartient à 100 p. 100 à des étrangers, bien que l'infrastructure qui l'appuie soit essentiellement canadienne? Qu'est-ce qui justifie cela, en général?

M. Hirshhorn: Je ne prétends pas qu'il faut maintenir un taux de participation de 50 p. 100. Comme je l'ai dit, c'était pour nous une donnée préétablie.

Lorsque Petro-Canada a vu le jour et que les Canadiens se sentaient vulnérables face aux forces internationales du marché, il était somme toute rassurant de constater la présence d'une importante entreprise d'État canadienne dans l'industrie. C'était important à l'époque, mais je crois que ça l'est beaucoup moins maintenant.

Pour ce qui est de la question de la participation en général, je pense que ce qui est d'abord et avant tout nécessaire ce sont une réglementation et un régime fiscal qui protégeront les Canadiens et qui leur garantiront une part suffisante des recettes provenant de l'exploitation de leurs ressources.

Le président: J'aimerais revenir à l'une des questions que le sénateur Olson a posées au sujet de la politique adoptée par les pays industrialisés de l'Amérique du Nord, c'est-à-dire le Canada et les États-Unis, et de ses incidences sur un approvisionnement énergétique plus sûr à l'échelle mondiale.

Je fais peut-être fausse route, mais j'ai l'impression que les représentants de l'OPEP sont très intelligents et que, même s'ils ne semblent pas s'entendre ou savoir ce qu'ils font, ils le savent très bien et ils surveillent peut-être de très près la situation au Canada et aux États-Unis. Parce que leur principal exportation est un produit essentiel à leurs subsistances, et parce que leurs ressources ne sont pas très diversifiées, ils cherchent sûrement à savoir jusqu'où des pays industrialisés comme le Canada et les États-Unis sont prêts à aller pour exploiter une ressource qu'eux n'ont pas intérêt à voir exploiter. Et nul doute qu'ils maintiennent les prix à un niveau qui sert leurs fins.

Les Américains ont opté pour une politique axée sur le marché, et leur dépendance à l'égard du brut importé est en voie d'atteindre les 60 p. 100 pour leurs besoins en carburant liés au transport. Ils s'appuient sur des réserves stratégiques d'hydrocarbures de 500 millions de barils, qu'ils veulent progressivement accroître à 1 milliard de barils. Ces réserves augmentent très lentement dans un pays où elles sont conçues pour une dépendance de l'ordre des 40 p. 100 alors qu'il dépend des importations pour satisfaire 60 p. 100 de ses besoins. Nous constatons cette dynamique du marché aux États-Unis et, à supposer que les pays de l'OPEP sachent ce qu'ils font, nous devrions peut-être nous préparer à une autre crise. Croyez-

[Text]

Mr. Hirshhorn: I am not sure this addresses your question but the issue of a shock is really one of adjusting to short-term disruptions in energy. That we can insure ourselves against. We can protect the Atlantic provinces from a sudden elimination of imports. However, no matter what OPEC does we cannot isolate ourselves from movements in international oil prices.

The question is then one of how to adjust to those prices and whether we can place our confidence in the adjustments of private-sector decision makers or whether government has a role to play; and whether there is reason to believe that the response of private-sector decision makers are inadequate and inappropriate and government can improve that adjustment process.

History would lead me to question whether government has a significant role to play and whether much can be done to improve upon the adjustments that take place as a result of individual decisions.

The Chairman: The U.S. has basically pursued that policy. This committee was recently in Washington and we have had briefings on what is happening in the United States. There have been some surprising developments particularly in the area of oil. They are in the process of trying to develop a national energy strategy. That is to be forthcoming some time in the near future. However, relying on the market and private sector decisions has led them to what some people think is an unacceptable degree of dependence on imported product. I am pressing you because you seem to base your decision about Petro-Canada on an economic model that is going to function predictably, and the point I am trying to make to you is that it has not always functioned predictably in the past. You seem to think it probably will in the future. I am not sure whether I agree or not. You commented on that, so you do not need to do so again. You said it is a different world.

To try to make the question a little clearer, is relying on private sector marketing decisions, such as they do in the U.S., going to leave Canada in exactly the same position? Is that where we want to be?

Mr. Hirshhorn: There are two different considerations here. First, even if you want government intervention, you have to address the question of whether you want to do it through Petro-Canada. Is Petro-Canada the appropriate instrument? We say no, that there is nothing unique about the concerns you have, and about the types of objectives that are inherent in those concerns, that would make it desirable to use a public corporation.

[Traduction]

vous que ce soit une possibilité et, le cas échéant, que devrions-nous faire?

M. Hirshhorn: Je ne suis pas certain que cela réponde à votre question, mais le problème d'une crise est en fait un problème d'ajustement à des perturbations à court terme dans le domaine énergétique. Nous pouvons nous protéger contre cela. Nous pouvons protéger les provinces de l'Atlantique contre une interruption soudaine des importations. Cependant, quoi que les pays de l'OPEP fassent, nous ne pouvons nous mettre à l'abri des fluctuations des prix du pétrole à l'échelle internationale.

Ce qu'il faut se demander alors, c'est comment on peut s'ajuster à ces prix et dans quelle mesure on peut compter sur les décideurs du secteur privé pour procéder à ces ajustements. Il convient aussi de se demander si le gouvernement a un rôle à jouer, s'il y a des raisons de croire que la réponse des décideurs du secteur privé est insuffisante et inadéquate et si le gouvernement peut faire quelque chose pour améliorer ce processus d'ajustement.

L'histoire m'amène à me demander si le gouvernement a un rôle important à jouer et si nous pouvons faire beaucoup pour améliorer les ajustements qui résultent de décisions individuelles.

Le président: C'est en gros la politique que les Américains ont adoptée. Les membres de notre comité se sont rendus récemment à Washington et ont participé à des séances d'information au cours desquelles on leur a expliqué ce qui se passait aux États-Unis. Il y a eu des progrès étonnants, notamment dans le domaine pétrolier. Nos voisins du Sud essaient actuellement d'élaborer une stratégie énergétique nationale. Celle-ci devrait être mise en œuvre prochainement. Toutefois, parce que les États-Unis ont tablé sur les forces du marché et les décisions du secteur privé, ils sont devenus dépendants des importations à un degré qui est inacceptable, de l'avis de certains. Si j'insiste, c'est parce que votre décision à propos de Petro-Canada semble fondée sur un modèle économique qui est censé fonctionner de façon prévisible; or, ce que j'essaie de dire, c'est que tout n'a pas toujours fonctionné comme prévu dans le passé. Vous semblez dire que ce sera probablement le cas dans l'avenir. Je ne suis pas certain de pouvoir abonder dans le même sens que vous. Vous avez dit ce que vous en pensez, et vous n'avez pas à revenir là-dessus. Vous avez dit que c'est un monde différent.

Je vais essayer de reformuler ma question pour qu'elle soit un peu plus claire. En se fiant aux décisions de commercialisation du secteur privé, à l'instar des États-Unis, le Canada se retrouvera-t-il dans la même situation? Est-ce là ce que nous voulons?

M. Hirshhorn: Il y a deux aspects différents à prendre en considération ici. D'abord, même si l'on souhaite l'intervention du gouvernement, il faut se demander si l'on veut cette intervention par l'entremise de Petro-Canada. Petro-Canada est-elle l'instrument approprié? Ce n'est pas notre avis. Selon nous, vos préoccupations n'ont rien d'unique, et les objectifs qui y sont inhérents ne rendent pas souhaitable le recours à une société d'État.

[Text]

Quite aside from that, there is a question of the appropriate government policy to deal with energy security. I would suggest that, as well as looking at the U.S. experience, we should examine our own experience, and at the intervention we have had. We have pursued the opposite tack for a long period of time, and I think there is a lot to be learned from that about the dangers of trying to project requirements and to project what specific reserves can contribute and when they are going to be commercially viable. We have much to learn about the dangers of using government in a planning and directive role rather than relying on the market. So I would hope that we would learn from that.

The Chairman: You answered my second question first. My first question was a general one, and you say that, however we want to respond to the potential for disruption of supply, or other such crises, it should not be with Petro-Canada. That is your simple answer?

Mr. Hirshhorn: Yes.

The Chairman: You talked about an attempt to outguess the market as being very costly to Canadians. You undoubtedly have the National Energy Program in mind.

Mr. Hirshhorn: In part.

The Chairman: The idea that we knew what was going to happen to prices for a long time into the future turned out to be wrong, and it was very costly. My big question is to whom was it very costly? It was very costly to the producers of energy, as a practical matter.

You have answered my question about OPEC. You do not wish to comment further on the U.S. question?

Mr. Hirshhorn: No. I am really not in a position to comment on that.

The Chairman: We have covered the SPR. I believe Senator Olson would like to ask a question.

Senator Olson: Mr. Hirshhorn, you apparently do not believe that Petro-Canada should be an instrument in bringing forward some projected supplies from what we know are at least three fairly large reserves: Hibernia, Beaufort, and the tar sands. It sounded to me like you also do not believe that the private sector is going to make the decisions to build any of those processing plants, bearing in mind the lead time and the uncertainty and risks in the marketplace during that lead time. Almost all of them require four or five years to bring any of it into the consumer stream from the time a decision is made. Does that mean that, without Petro-Canada, nobody is going to do it? It just will not be done?

Mr. Hirshhorn: No. I think the issue here is the high cost of bringing these reserves onto the market.

[Traduction]

Par ailleurs, il faut s'interroger sur la politique gouvernementale qui est pertinente pour résoudre le problème de la sécurité énergétique. Je pense qu'il faut non seulement examiner l'expérience des Américains, mais nous pencher aussi sur notre propre expérience et sur l'intervention passée. Nous avons appliqué la tactique opposée pendant longtemps, et je pense qu'il y a beaucoup à apprendre des dangers auxquels nous nous exposons en essayant de prévoir les besoins ainsi que l'apport de certaines réserves et le moment où elles deviendront commercialement viables. Nous avons beaucoup à apprendre des dangers auxquels nous nous exposons en confiant un rôle de planification et de direction au gouvernement au lieu de nous en remettre au marché. J'aimerais que nous tirions une leçon de cela.

Le président: Vous avez d'abord répondu à ma deuxième question. Ma première était d'ordre général, et vous avez dit que, quelle que soit la façon dont on compte réagir à une éventuelle interruption des approvisionnements ou à d'autres crises analogues, il faudrait éviter de le faire avec Petro-Canada. C'est là votre réponse, purement et simplement?

M. Hirshhorn: Oui.

Le président: Vous avez dit qu'il était très coûteux pour les Canadiens de chercher à devancer le marché. Vous pensiez sûrement au Programme énergétique national à ce moment-là.

M. Hirshhorn: En partie.

Le président: On pensait savoir comment les prix évolueraient pour bien des années à venir, mais on s'est trompé, et cela a coûté très cher. Et à qui cette erreur a-t-elle coûté très cher? Dans les faits, aux producteurs de ressources énergétiques.

Vous avez répondu à ma question au sujet de l'OPEP. Vous ne voulez pas en dire davantage sur la question des États-Unis?

M. Hirshhorn: Non. Je ne suis vraiment pas en mesure de me prononcer à ce sujet.

Le président: Nous avons vidé la question des réserves stratégiques d'hydrocarbures. Je crois que le sénateur Olson aimerait poser une question.

Le sénateur Olson: Monsieur Hirshhorn, apparemment, vous ne croyez pas que Petro-Canada devrait servir à aller chercher certaines des ressources que devraient permettre de produire trois grandes réserves importantes connues, à savoir Hibernia, la mer de Beaufort et les sables bitumineux. D'après ce que je crois comprendre, vous ne croyez pas non plus que le secteur privé construira les usines de traitement nécessaires à leur production en raison des incertitudes et des risques qui existeront sur le marché durant le délai de démarrage. En effet, dans presque tous les cas, il faut compter quatre ou cinq ans, après la prise de décision, pour que les ressources soient accessibles aux consommateurs. Est-ce à dire que si Petro-Canada ne le fait pas, personne n'exploitera ces réserves, que rien ne sera fait?

M. Hirshhorn: Non. À mon avis, c'est l'importance des coûts à engager pour assurer la mise en marché du pétrole de ces réserves qui pose un problème ici.

[Text]

Senator Olson: Perhaps I misunderstood you, then. Do you think any private company is going to make those investments in time to bring the oil into the stream or are we going to have to wait five years after we have a crisis?

Mr. Hirshhorn: What I am saying is that I would place my faith in the forecasts and the ability of private entrepreneurs, who have money at risk, to make the correct decision as to when to bring it on stream.

Senator Olson: Do you think any of them are going to do it?

Mr. Hirshhorn: Before an energy crisis?

Senator Olson: In time to relieve an energy crisis such as the one in 1973-74 or the one in 1979.

Mr. Hirshhorn: I think that they are the best people to make that judgment. I would have faith in that judgment; let me put it that way.

The Chairman: I have a general question on the Canada-U.S. Free Trade Agreement. Are you prepared to answer a question on that?

Mr. Hirshhorn: If I can.

The Chairman: What do you think Canada's posture should be with respect to the export of energy goods, having regard to its commitment to the U.S. not to interfere with the flow of those energy goods, or with the pattern or the volume, based on the previous 36-month history as set out in the Article 904 commitment of proportionality, until it is cut back proportionately, except for some extraordinary items that are referred to? Do you think that that is a policy challenge for Canada in terms of maintaining a different position from that of the U.S. with respect to its supply of energy goods, or should the market be the determiner of the flow of those goods, having regard to the fact that, once it is established, it is not likely to be interfered with without a lot of problems because of the commitment in Article 904 of the agreement?

Mr. Hirshhorn: We did not discuss that in our report. I could give you my understanding, although that may not address your question. I believe that it is within the power of the Canadian government to cap the proportionality. There is then an increased onus to monitor the growth in exports so that you can cap it.

The Chairman: You are probably right, although there is some question about that.

Mr. Hirshhorn: In terms of energy security, one interpretation of the Free Trade Agreement is that increased security of access to the U.S. market, combined with the provisions in the Free Trade Agreement which preclude the kind of price controls that we had during the National Energy Program, could be seen as encouraging exploration and development, and as a positive force for increased energy security. I think that is one interpretation that we can put on that.

[Traduction]

Le sénateur Olson: Je vous ai peut-être mal compris alors. Pensez-vous qu'une entreprise privée investira à temps pour que le pétrole puisse être mis sur le marché au moment voulu ou devons-nous attendre cinq ans après une éventuelle crise pour qu'il le soit?

M. Hirshhorn: Moi, je ferais confiance aux entrepreneurs privés qui ont investi parce qu'avec leurs prévisions, ils pourront juger du moment opportun pour mettre ce pétrole sur le marché.

Le sénateur Olson: Pensez-vous qu'il y en aura qui le mettront sur le marché?

M. Hirshhorn: Avant une crise de l'énergie?

Le sénateur Olson: À temps pour atténuer une crise comme celle que nous avons connue en 1973-1974, ou celle de 1979.

M. Hirshhorn: Je pense que les entrepreneurs sont les mieux placés pour juger de la situation. Disons que j'aurais confiance en leur jugement.

Le président: J'ai une question générale à poser sur l'Accord de libre-échange entre le Canada et les États-Unis. Êtes-vous prêt à y répondre?

M. Hirshhorn: Si je le peux.

Le président: A votre avis, quelle devrait être la position du Canada quant à l'exportation de produits énergétiques, étant donné que notre pays s'est engagé envers les États-Unis, conformément à l'article 904 de l'Accord concernant le partage proportionnel, à ne pas réduire ses exportations de produits énergétiques au-dessous de la proportion de l'approvisionnement mise à leur disposition au cours des 36 derniers mois, sauf dans le cas des produits particuliers précisés? Pensez-vous que c'est un défi pour le Canada d'avoir une position différente de celle des États-Unis pour ce qui est de son approvisionnement en produits énergétiques ou faudrait-il que ce soit le marché qui détermine la proportion des produits qui seront exportés compte tenu du fait qu'une fois qu'elle est déterminée elle peut difficilement être modifiée sans problème en raison de l'engagement auquel nous lie l'article 904 de l'Accord?

M. Hirshhorn: Nous n'avons pas traité de cette question dans notre rapport. Je peux vous dire ce que j'en pense, sans nécessairement, toutefois, répondre à votre question. J'estime que c'est au gouvernement canadien qu'il appartient de fixer une limite à la proportionnalité. Il devra alors davantage contrôler la croissance de ses exportations pour pouvoir fixer une limite.

Le président: Vous avez probablement raison, mais ce n'est pas certain.

M. Hirshhorn: Pour ce qui est de la sécurité énergétique, selon une interprétation de l'Accord de libre-échange, une sécurité d'accès accrue au marché américain, combinée aux dispositions de l'Accord qui interdisent tout contrôle des prix comme pendant la mise en application du Programme énergétique national, pourrait encourager l'exploration et la mise en valeur des ressources et favoriser le raffermissement de la sécurité énergétique. Je pense que c'est une façon d'interpréter l'Accord.

[Text]

The Chairman: If I am putting words in your mouth, please correct me, but you did make a comment that you take comfort in the fact that Canada can restrict the export of energy goods, should it choose to do so, which leads me to conclude that you think that Canada should monitor that and have in mind its own security of supply when it decides the extent to which energy goods are to be exported to the U.S.

Mr. Hirshhorn: Yes. That was the conclusion in the Energy Options Advisory Report, and I thought they were quite reasonable. Again, however, this is not something the Council addressed.

The Chairman: What about the environmental issue and the probable inevitable intervention at some time in the near future by government, in terms of efficiency, not only in limiting greenhouse gas emissions but reformulated fuels? The U.S. currently has very controversial and difficult clean air legislation going through Congress, which is likely to be finished in the spring, and it deals with using alternative fuels and caps and so on, all of which have some bearing on energy policy, or will at some future time. Do you see Petro-Canada, in that it is a large integrated company that is a window on the industry, as a possible instrument of introducing reformulated fuels or alternative fuels to the transportation industry with respect to recreational and automobile transportation at a more accelerated rate?

Mr. Hirshhorn: I understand that the government has a policy to subsidize the development of alternative fuels.

The Chairman: With respect to compressed natural gas and so on, yes, we do. That is correct.

Mr. Hirshhorn: Based on the criteria that we looked at, again, I do not see any advantage in doing this with a public corporation. There are advantages, if you see the public interest as requiring some subsidy for the development of this type of research and development, to opening the subsidization program up so that the subsidies go to those who have the most promising proposal to put forward, which need not be Petro-Canada.

Mr. Dean N. Clay, Committee Consultant: I would like to raise two points with Mr. Hirshhorn. One is in reference to the report "Minding the Public's Business". In the recommendation on page 100 the statement is made:

The corporation should be sold through a broad share offering made initially only to Canadians . . .

Speaking of Petro-Canada. Further down on the same page the report goes on to say:

. . . some of Petro-Canada's refining and marketing assets could be split up and sold separately without jeopardizing the efficiency of the corporation . . . Even if there is some efficiency cost, however, this may be more than offset by the resulting public gains if the government is able to promote the entry of one or more new firms into the downstream portion of the industry.

[Traduction]

Le président: Vous avez dit être rassuré de savoir que le Canada peut restreindre ses exportations de produits énergétiques, s'il le veut, ce qui m'amène à conclure, et corrigez-moi si je me trompe, que vous pensez que le Canada devrait pouvoir exercer un contrôle et tenir compte de sa propre sécurité quand il détermine le volume des produits énergétiques qui seront exportés aux États-Unis.

M. Hirshhorn: Oui. C'est la conclusion qu'a tirée le Comité consultatif de la confluence énergétique, dans son rapport, et je pense qu'il avait raison. Toutefois, encore une fois, ce n'est pas une question sur laquelle le Conseil s'est penché.

Le président: Qu'en est-il de la question environnementale et de l'intervention du gouvernement, probablement inévitable dans un proche avenir, pour limiter les émanations de gaz à effet de serre et les carburants reformulés? A l'heure actuelle, le Congrès américain étudie un projet de loi très controversé et très difficile sur l'air propre, qui devrait être adopté d'ici au printemps, projet de loi qui traite, entre autres, des carburants de remplacement et des restrictions qui ont une influence sur la politique énergétique ou en auront une plus tard. Considérez-vous Petro-Canada, étant donné qu'il s'agit d'une grande entreprise intégrée qui est une fenêtre ouverte sur l'industrie, comme un intermédiaire possible pour introduire à un rythme plus accéléré les essences reformées ou les combustibles de substitution dans l'industrie du transport tant en ce qui concerne les véhicules récréatifs que les automobiles?

M. Hirshhorn: Je crois comprendre que le gouvernement dispose d'une politique pour subventionner la mise au point de combustibles de substitution.

Le président: En ce qui concerne le gaz naturel comprimé et ainsi de suite, oui, c'est le cas. C'est exact.

M. Hirshhorn: Si l'on se fonde sur les critères que nous avons considérés, je le répète, je ne vois aucun avantage à le faire avec une société publique. Il y a des avantages si l'intérêt public dicte l'octroi de subventions pour ce type de recherche-développement, si ces dernières sont versées à ceux dont les propositions sont les plus prometteuses, ce qui n'est pas forcément Petro-Canada.

M. Dean L. Clay, conseiller auprès du Comité: J'aimerais soulever deux points avec M. Hirshhorn. Le premier porte sur le rapport intitulé «L'État entrepreneur». A la page 100, la recommandation se lit en partie comme suit:

Les actions de la société devraient être vendues par le biais d'une offre publique initialement réservée aux Canadiens.

Au sujet de Petro-Canada, plus bas dans la même page, voici ce que disent les auteurs du rapport:

. . . certains éléments d'actif des opérations de raffinage et de commercialisation de Petro-Canada pourraient être vendus séparément sans porter atteinte à l'efficacité globale de l'entreprise. Et même s'il y avait une certaine perte d'efficacité, elle pourrait être largement compensée par les gains que le public réaliserait si le gouvernement parvenait à inciter un ou plusieurs nouveaux concurrents à pénétrer le segment aval de l'industrie.

[Text]

I am confused as to what the report is saying here. On the one hand, it sounds as though the Council is recommending that the upstream part of Petro-Canada be sold through a broad share offering, but that the downstream part be separated and sold in one or two blocks to possible competitors in the refining and marketing end. Is that what the report is actually suggesting?

Mr. Hirshhorn: No. The main recommendation is the sale of Petro-Canada through a broad share offering. We raised the possibility of first; separately selling some of the downstream assets as something to be investigated. These downstream assets could be made a distinct corporation and sold through a separate offering or the could be sold to another firm. There are various ways to go about that. But the main portion of the assets, downstream and upstream, would be sold through a broad share offering.

Mr. Clay: But some fraction of the downstream portion might be split off?

Mr. Hirshhorn: What we are saying is this is something that is worth investigating. There is widespread concern about the degree of concentration in the downstream sector of the industry. If it is possible to reduce that concentration without inordinately reducing the efficiency of Petro-Canada by selling some of those downstream assets in a separate chunk, then that might be worthwhile doing. So it is worth going through an investigation similar to that which the Competition Tribunal is now going through on its inquiry of the Imperial takeover of Texaco, before you go through the privatization process.

Mr. Clay: Just to pursue that one step further, the report does suggest that some of these refining and marketing assets could be split up and sold separately without jeopardizing the efficiency of the corporation. When Mr. Hopper appeared before the committee in Calgary, he made the comment that the downstream part of Petro-Canada had been absolutely essential to his corporation, and that if he had not had the continued dependable source of downstream income that was earned by Petro-Canada, his corporation would have been in serious trouble by now because of the high cost, risky undertakings that it had in part as a result of its being used as a policy agent in the upstream. So his contention would seem to be that splitting away some of the downstream assets from Petro-Canada would not only jeopardize its efficiency, it would jeopardize its survival.

Mr. Hirshhorn: We do not have a categorical position on this. What we are saying is that it should be investigated. In the Restrictive Trade Practices Commission report there is a reference to Petro-Canada requiring a market share of 12 per cent for efficiency reasons. They are above that now, so it is conceivable that you could sell part of their assets and not impinge on their economic efficiency. Alternatively, even if you do reduce the efficiency of Petro-Canada, these losses may be more than offset by the gains in terms of a more competitive downstream sector, which is a possibility, and those things should be looked at.

[Traduction]

Je ne comprends pas trop ce que dit le rapport ici. On a l'impression que le Conseil recommande, d'une part, de vendre le segment d'amont de Petro-Canada au moyen d'une offre d'achat publique et, d'autre part, de faire une distinction pour le segment d'aval et de le vendre en un ou deux blocs à des concurrents éventuels des secteurs du raffinage et de la commercialisation. Est-ce bien ce que le rapport dit?

M. Hirshhorn: Non. On y recommande principalement de vendre les actions de Petro-Canada au moyen d'une offre publique. Nous avons d'abord proposé d'étudier la possibilité de vendre séparément certains éléments de l'actif d'aval de la société. Ces actifs pourraient faire partie d'une société distincte et être vendus au moyen d'une offre distincte ou être vendus à une autre entreprise. Il existe divers moyens de procéder. Mais les principaux éléments d'actif, d'amont et d'aval, seraient vendus au moyen d'une offre publique d'actions.

M. Clay: Mais il se pourrait que l'on sépare certains éléments du secteur d'aval?

M. Hirshhorn: Ce que nous disons, c'est que c'est une avenue qu'il vaut la peine d'explorer. Nombreux sont ceux qui s'inquiètent de l'importance de la concentration dans le segment aval de l'industrie. S'il est possible de réduire cette concentration sans diminuer excessivement l'efficacité de Petro-Canada en vendant séparément une partie de ces éléments d'actif du secteur aval, il se pourrait que cela vaille la peine. Avant donc d'en venir à la privatisation, il serait peut-être bon de procéder à une enquête du genre de celle que mène actuellement le Tribunal de la concurrence sur la prise de contrôle de Texaco par Imperial.

M. Clay: Simplement pour avancer d'un pas, le rapport donne à entendre que certains éléments d'actif des opérations de raffinage et de commercialisation pourraient être vendus séparément sans compromettre l'efficacité de la société. Lors de sa comparution devant le Comité à Calgary, M. Hopper a fait observer que le segment d'aval de Petro-Canada avait joué un rôle primordial pour la société et n'eut été la source permanente et sûre de revenus qu'avait représenté ce segment pour Petro-Canada, sa société serait encore plus mal en point étant donné les engagements très coûteux et risqués qu'elle devait assumer en partie parce qu'on s'en servait comme agent de la politique dans le segment d'amont. Ainsi, selon lui, la division des éléments d'actif du secteur d'aval de Petro-Canada compromettrait non seulement son efficacité, mais aussi sa survie.

M. Hirshhorn: Nous n'avons pas de position catégorique sur ce sujet. Nous croyons qu'il faudrait examiner cet aspect. Dans le rapport de la Commission sur les pratiques restrictives du commerce, il est question que Petro-Canada exige une part du marché de 12 p. 100 pour des raisons d'efficacité. Celle-ci étant supérieure à ce pourcentage à l'heure actuelle, on peut donc concevoir qu'il soit possible de vendre certains éléments d'actif sans pour autant nuire à son efficacité économique. Par contre, même si l'on réduit l'efficacité de Petro-Canada, il se peut que ces pertes soient plus que compensées par les gains réalisés dans le secteur plus concurrentiel de l'aval, ce qui reste une possibilité. Il faudrait se pencher là-dessus.

[Text]

Mr. Clay: The second point is with respect to a statement you made in your opening remarks. On page 6, after you referred to the possible need for emergency planning in Canada, you go on to say:

But long-term energy security is a different issue. This is best sought not through government planning and direction, but by fully exposing Canadians to world energy market fluctuations and allowing supply and demand to respond to market signals.

If we shorten that thought, it becomes long-term energy security is best sought not through government planning. Do you really mean to say that strategic government planning is detrimental to long-term energy security?

Mr. Hirshhorn: I am saying that we should place greater faith in market forces. We have learned in the past the dangers of detailed government planning in the energy sector.

Mr. Clay: Would you accept the argument that energy security—particularly in a world in which technology is becoming as much or more important than the energy sources themselves—is derived in part from a country's performance of energy R & D to ensure that new energy sources and technologies become available as the energy system evolves?

Mr. Hirshhorn: That is as important as what? I am sorry.

Mr. Clay: Would you agree that energy R&D is an important element of energy security?

Mr. Hirshhorn: It is an element of it, yes, an important element.

Mr. Clay: In the case of most energy sources, the time required for the R&D to bring the sources to a point where they reach commercial fruition is normally measured in decades. We had the example of fission energy in which the first commercially scaled reactors were constructed about a quarter of a century after Canada began its attempts to commercialize fission power; and in the case of fusion energy, that effort has been going on for more than a quarter of a century. It will probably take at least a quarter of a century more before we see commercial fusion reactors, if at all, and I do not know of many private companies that are willing to hang around for half a century to see a return on their investment, so these research programs are carried out by governments. What relevance do market forces have in that context?

Mr. Hirshhorn: I am saying that we should take our direction in deciding which exploration developments are appropriate from prices in the market. That does not preclude some role for government, and we do refer in the report to problems of risk taking in certain areas, and we do indicate that subsidies may be appropriate; but I think we have to distinguish between particular market problems that are related to dif-

[Traduction]

M. Clay: Le deuxième point a trait à une déclaration que vous avez faite dans vos notes liminaires. À la page 6, après avoir parlé du besoin éventuel d'une planification d'urgence au Canada, vous poursuivez en disant:

Cela étant dit, il en va tout autrement de la sécurité énergétique à long terme. À ce chapitre, il vaut mieux exposer entièrement le Canada aux fluctuations du marché mondial de l'énergie et laisser l'offre et la demande répondre aux signaux du marché, que de s'en remettre aux mesures gouvernementales de planification et d'orientation.

Pour résumer votre pensée, il faut préférer la sécurité énergétique à long terme à la planification gouvernementale. Voulez-vous vraiment dire par là que la planification gouvernementale stratégique nuit à la sécurité énergétique à long terme?

M. Hirshhorn: Je dis que nous devrions faire davantage confiance aux forces du marché. Nous connaissons maintenant par expérience les dangers d'une planification gouvernementale détaillée dans le secteur énergétique.

M. Clay: Seriez-vous d'accord pour dire que la sécurité énergétique, particulièrement dans un monde où la technologie devient autant sinon plus importante que les ressources elles-mêmes, tient en partie à la performance d'un pays dans le domaine de la recherche—développement énergétique afin d'assurer la disponibilité de sources d'énergie et de technologies nouvelles à mesure qu'évolue le système énergétique?

M. Hirshhorn: C'est aussi important que quoi? Je suis désolé.

M. Clay: Êtes-vous d'accord pour dire que la recherche-développement énergétique est une composante importante de la sécurité énergétique?

M. Hirshhorn: Il s'agit d'une composante oui, d'une composante importante.

M. Clay: En ce qui concerne la plupart des sources énergétiques, c'est normalement en décennies qu'on mesure le temps qu'il faut pour que la recherche-développement qui y est associée en arrive à un point où celles-ci soient rentables. Nous avons eu l'exemple de l'énergie de fission pour laquelle les premiers réacteurs commerciaux ont été construits environ un quart de siècle après que le Canada eut tenté de commercialiser l'énergie de fission; dans le cas de la fusion, il se peut qu'on ait encore besoin d'un quart de siècle. Il faudra probablement encore au moins un quart de siècle avant que soient mis en marché de réacteurs de fusion commerciaux si jamais il y en a qui le sont, et je ne connais pas beaucoup d'entreprises privées qui sont prêtes à attendre un demi-siècle pour rentabiliser leur investissement. Ce sont donc les gouvernements qui s'occupent de ces programmes de recherche. Que viennent faire les forces du marché dans ce contexte?

M. Hirshhorn: Je dis que nous devrions pouvoir décider quels projets d'exploration sont valables, compte tenu des prix sur le marché. Cela n'empêche pas une participation gouvernementale et nous faisons allusion dans le rapport aux risques à prendre dans certains secteurs et nous signalons que les subventions peuvent être appropriées; mais je crois qu'il faut établir une distinction entre certains problèmes commerciaux qui

[Text]

facilities in risk taking, that is, risk spreading, and risk pooling from developments that are basically uneconomic in the areas where government is trying to get in and promote developments, which are not viable.

Mr. Clay: I will close by saying it would seem that if the government has a legitimate role in promoting long-term energy R&D, it is difficult to see how it will do so without engaging in long-term energy planning.

Mr. Hirshhorn: I think there is a difference between supporting R&D, making available a subsidy for promising developments, and having a certain view of the state of affairs that should prevail and trying to bring that view about. One is a recognition of certain impediments in the market and an attempt to offset those impediments. The other is having a specific design about the way you want events to turn out. The latter can be very costly, both to the Treasury and to the economy. It can lead to major distortions.

The Chairman: Thank you, Mr. Hirshhorn, and, through you, our thanks to the Economic Council of Canada for the valuable assistance it has given to the committee in its review of Petro-Canada.

Honourable senators, I am pleased now to welcome Mr. Jim Conrad, an independent petroleum expert. He has been involved in the energy industry for quite some time. There is some biographical information on Mr. Conrad in the materials that have been distributed and I would now ask him to make his presentation, following which we will have questions. You have the floor, Mr. Conrad.

Mr. Jim Conrad, Independent Petroleum Expert: Thank you, Mr. Chairman. I have planned a 10 to 15-minute opening presentation, after which I look forward to questions from honourable senators.

Petro-Canada is a state-owned enterprise, and this fact underlies all of my submission. Petro-Canada is socialism in action. We need to define what is meant by "socialism". A Conservative might define socialism as any act of government that he does not like—that is not socialism. A Liberal might define socialism as being necessary to make free enterprise work—that is not socialism. The NDP may define socialism as the bailout of inefficient enterprises to preserve jobs. Also that lemon socialism is not socialism. The technically precise meaning of socialism denotes a position by the state in the capital structure of an enterprise that is large enough to provide major social influence or control. Such socialism is socialism and this is the definition I will use.

Much can be learned from Mikhail Gorbachev in understanding the problems and finding the solutions to such socialist enterprises. I will be referring frequently to a speech by Gorbachev and I will give you the full title now so each time I quote from Gorbachev we will know where it comes from. This is the speech of Mikhail Gorbachev, the Political Report of the Communist Party of the Soviet Union Central Committee to the 27th Party Congress of February 25, 1986.

[Traduction]

sont associés aux difficultés que comportent la prise de risques, c'est-à-dire la répartition et le partage des risques, et les projets qui sont pour ainsi dire non rentables dans des secteurs où le gouvernement essaie de s'introduire et de promouvoir des projets qui ne sont pas rentables.

M. Clay: En conclusion, il semble que le gouvernement a un rôle légitime à jouer dans la promotion de la R-D énergétique à long terme, mais il est difficile de voir comment il pourra le remplir sans planification à long terme.

M. Hirshhorn: Je pense qu'il y a une différence entre appuyer la R-D et offrir des subventions pour des projets promoteurs, et le fait d'avoir une idée de ce que devrait être la situation et d'essayer de la mettre en œuvre. Dans un cas, on reconnaît qu'il y a certains obstacles sur le marché et qu'il faut essayer de les éliminer. Dans l'autre, on a un plan précis pour que les événements prennent la tournure voulue. Cela peut coûter très cher, tant au Trésor qu'à l'économie, et entraîner de graves distorsions.

Le président: Merci, Monsieur Hirshhorn. Vous transmettez également nos remerciements au Conseil économique du Canada pour la précieuse aide qu'il nous a fournie dans notre examen de Petro-Canada.

Honorables sénateurs, il me fait maintenant plaisir d'accueillir M. Jim Conrad, expert en pétrole. Il œuvre dans l'industrie de l'énergie depuis assez longtemps déjà. Les documents que je vous ai distribués contiennent des données biographiques sur M. Conrad, à qui je demanderais maintenant de faire son exposé, après quoi nous lui poserons des questions. À vous la parole, Monsieur Conrad.

M. Jim Conrad, expert en pétrole: Merci, monsieur le président. J'ai prévu de faire un exposé de 10 à 15 minutes, après quoi, il me fera plaisir de répondre aux questions des honorables sénateurs.

Petro-Canada est une entreprise d'État—et cela est le fil conducteur de mon exposé. Petro-Canada, c'est le socialisme à l'œuvre. Nous devons d'abord définir ce qu'est le «socialisme». Un conservateur dirait que le socialisme, c'est toute mesure gouvernementale qui lui déplaît—le socialisme ce n'est pas ça. Un libéral dirait que le socialisme est nécessaire pour que l'entreprise libre puisse fonctionner—le socialisme ce n'est pas ça non plus. Le NPD dirait que le socialisme, c'est le sauvetage d'entreprises inefficaces dans le but de préserver des emplois. Ça non plus, ça ne correspond pas au socialisme. Le véritable socialisme, c'est lorsque l'État participe à la structure du capital d'une entreprise assez importante pour exercer une influence ou un contrôle social prépondérant. C'est ça le socialisme et c'est la définition que j'utiliserai.

L'exemple de Michaël Gorbatchev peut nous aider beaucoup à comprendre les problèmes des entreprises socialistes et à leur trouver des solutions. Je citerai fréquemment un document dont je vous donne le titre complet pour que vous sachiez, chaque fois que je citerai M. Gorbatchev, d'où viennent ces citations. Elle sont tirées du Rapport politique au Comité central du PCUS présenté au 27^e Congrès du Parti, le 25 février 1986.

[Text]

Gorbachev makes it clear that "there is a duty to tell the people honestly and frankly of the shortcomings of political and economic activities". I bring to you today a number of shortcomings of this socialist enterprise Petro-Canada. The first is that Petro-Canada fails Canadians in their investment in Petro-Canada and the principle that Gorbachev puts forward on page 33 of this book is:

Comrades, first of all, we need to restructure the economic and investment policy.

If you look at Petro-Canada's financials, you will see that the taxpayers of Canada have invested some \$4.1 billion in common and preferred shares in equity in Petro-Canada. This investment is not paying any dividends. If the government had not invested the money in Petro-Canada it obviously would have reduced the deficit, and in reducing the deficit we could save the interest and we would have enough funds, something like \$450 million a year, to keep VIA Rail, or whatever other government programs you think are worthy going.

Also, on the balance sheet there is deferred taxes of some \$1.7 billion. This is really interest-free equity from the taxpayers of Canada and once again is a cost to Canadian taxpayers.

If you look at just the interest on those two items, which would be the two items of free equity to Petro-Canada of some \$5.8 billion and the number of stations that Petro-Canada has of some 3400 stations, the subsidy per station is \$150,000 per year per station. That is one measure of the inefficiency of Petro-Canada.

You examine the financial statements and you see growing market, general and administrative expenses at some \$891 million for 1988, up \$72 million over 1987, and as you might expect, Gorbachev speaks eloquently on the danger in socialist enterprises of the "chronic gravitation towards over-organization, the penchant for useless conferences and paperwork." He further calls attention in socialist enterprises to "the inertness and rigidity of the forms and methods of management, the decline of dynamism, increased bureaucracy, all of this was doing no small damage." The financial statements of Petro-Canada show unsatisfactory returns on capital employed. There is over investment in the downstream sector, particularly in second brands. One of my careers was in charge of economic analysis for a major oil company and there is no way that a sound investment evaluation procedure is in place in Petro-Canada in the down-stream sector.

Mr. Hopper has appeared before you asking for increased equity, which he has indicated \$500 million might do for now. My strong recommendation to you is this should be resolutely rejected. To get at the substantive things Gorbachev says:

It is especially important to prevent window-dressing in the use of palliative instead of substantive changes. The situation calls for a change but a peculiar psychology, how

[Traduction]

M. Gorbatchev dit clairement qu'il faut «parler franchement et sans détours au peuple des négligences dans la vie politique et économique». Je soulèverai aujourd'hui un certain nombre de faiblesses de cette entreprise socialiste qu'on appelle Petro-Canada. D'abord, Petro-Canada a été un mauvais investissement pour les Canadiens. Le principe qu'énonce Gorbatchev à la page 34 de son livre est le suivant:

«Camarades, il faut avant tout changer de politique dans le domaine des structures et de l'investissement.»

Pourquoi? Si vous examinez les états financiers de Petro-Canada, vous verrez que les contribuables canadiens ont investi quelque 4,1 milliards de dollars en actions ordinaires et privilégiées. Cet investissement ne produit aucun dividende. En outre, si le gouvernement n'avait pas investi cet argent dans Petro-Canada, il aurait évidemment pu s'en servir pour réduire le déficit, ce qui nous aurait permis d'économiser environ 450 millions de dollars en intérêts par année, somme qu'on aurait pu utiliser pour conserver VIA Rail ou tout autre programme gouvernemental qu'on aurait jugé utile.

Le bilan de Petro-Canada fait aussi état de quelque 1,7 milliard de dollars d'impôts reportés. Cela représente en fait une participation des contribuables au capital de la société pour laquelle ils ne reçoivent aucun intérêt, mais qui leur a coûté de l'argent.

Si l'on considère l'intérêt sur ces deux postes, c'est-à-dire ces deux sources de capitaux gratuits qui totalisent environ 5,8 milliards de dollars et si l'on divise cette somme entre les 3 400 stations que possède Petro-Canada, cela équivaut à une subvention de 150 000 \$ par année, par station. Cela montre l'inefficacité de Petro-Canada.

Les résultats financiers indiquent par ailleurs une augmentation des dépenses de commercialisation, des frais généraux et des frais d'administration qui sont passés à 891 millions de dollars en 1988 comparativement à 72 millions de dollars en 1987. Comme on aurait pu le prévoir, M. Gorbatchev parle avec éloquence des dangers pour les entreprises socialistes du «penchant enraciné pour un excès d'organisation, pour des séances stériles qui n'en finissent pas et la paperasserie». Puis, plus loin: «Là où la critique et l'autocritique s'émoussent, un climat de quiétude s'installe, qui engendre la stagnation des affaires.» Les états financiers de Petro-Canada montrent que le rendement sur le capital utilisé n'est pas suffisant. Il y a surinvestissement dans le secteur aval, surtout dans les contremarques. Au cours de ma carrière, j'ai été analyste économique d'une grande société pétrolière et je suis donc en mesure de dire que Petro-Canada n'a pas de bonnes procédures d'évaluation des investissements dans le secteur aval.

Lorsque M. Hopper a comparu devant vous, il vous a dit qu'il fallait augmenter d'environ 500 millions de dollars le capital de la société. Je vous recommande vivement de rejeter cette demande. Comme le dit M. Gorbatchev, il faut s'attaquer aux questions de fonds.

«Il est surtout important de barrer la route aux effets de façade, aux palliatifs qui se substituent aux décisions radicales. La situation exigeait des changements, mais une

[Text]

to improve things without changing anything has taken the upper hand in the central bodies.

The second way Petro-Canada has failed is that it fails Canadian consumers. Net of taxes, Canadian gasoline prices are 5.3 cents a litre higher than U.S. gasoline prices. This is a cost to Canadian consumers of approximately \$1.6 billion a year, compared to the competitive and efficient market in the United States. I submit to you that Petro-Canada is a major part of the problem of the uncompetitiveness of the Canadian refined products market. One manifestation of this is the greatly increased cross-border traffic, and whether an American car is coming in full and leaving Canada empty or Canadian cars vice versa. The object is to buy gasoline in the U.S. cheaply and that is a substantial loss of tax revenue to Canadian federal and provincial governments. Each million vehicles crossing the border is a loss of Canadian tax revenue of some \$8 to \$10 million. I estimate that we are probably getting close to losing \$100 million a year of tax revenue on this cross-border traffic.

Gorbachev says:

Prices must become an active factor of economic and social policy with the goal of increasing the real incomes of the population.

The third way Petro-Canada fails is that it acts to the detriment of small independents. Again Gorbachev says:

A well-thought-out up approach must also be taken to the question of a rational combination of large, medium and small enterprises. Experience shows well-equipped plants have their own advantage; they are quicker, more flexible, and they can meet changes in demand, especially in outlying regions.

The kinds of problems we see is that supply is not available at competitive open market prices. There is inefficient second-branded and unbranded stations. There is price discrimination between trade channels and there are other unfair trade practices.

I will give you an example of the price discrimination between trade channels. I filled up in Oshawa last week at 42.9 cents a litre. That is only slightly above the cost, all taxes in, of pick-up at the rack, but Petro-Canada dealers are subsidized at 4 cents a litre. So, in effect, Petro-Canada is selling to their own controlled outlets at a substantially lower price (3 or 4 cents a litre) than they are prepared to sell to independents at the rack. That is price discrimination between trade channels. Our new Competition Act does not get at that.

Interestingly, in my research I find that other countries such as the U.S. under the Robinson-Patman Act, Japan and West Germany have much stronger anti-trust laws and, in particular, they have stronger anti-trust laws in the area of price discrimination. So here we have three very internationally competitive economies, West Germany, Japan and the United

[Traduction]

curieuse psychologie a commencé à prévaloir dans les organismes centraux: on se demandait comment améliorer les choses sans rien changer.»

Petro-Canada a également manqué à ses obligations envers les consommateurs canadiens. Nets de taxes, les prix de l'essence sont de 5,3 cents le litre plus élevés au Canada qu'aux États-Unis. Cela coûte aux consommateurs canadiens environ 1,6 milliards de dollars par année de plus que si notre marché était aussi compétitif et efficace que celui des États-Unis. Je pense que Petro-Canada est en grande partie responsable de la non-compétitivité du marché canadien des produits raffinés. L'une des manifestations de ce problème est l'accroissement considérable du trafic transfrontalier, que ce soit un Américain qui arrive avec un réservoir rempli et qui quitte le Canada avec un réservoir vide ou que ce soit un Canadien qui fait le contraire. L'idée, c'est d'acheter de l'essence à bon marché aux États-Unis et cela fait perdre au gouvernement fédéral et aux provinces des sommes considérables en recettes fiscales. Pour chaque million de véhicules qui traversent la frontière, la perte fiscale au Canada s'élève entre 8 et 10 millions de dollars. J'estime que la perte de recettes fiscales à ce chapitre est probablement d'environ 100 millions de dollars par année.

M. Gorbatchev dit:

«Les prix sont destinés à servir d'instrument actif de la politique économique et sociale (...) afin d'élever les revenus réels de la population.»

Petro-Canada agit au détriment des petites entreprises indépendantes. Selon M. Gorbatchev:

«La question des proportions à observer entre les grandes, les moyennes et les petites entreprises exige aussi une approche réfléchie. Comme le prouve l'expérience, les petites entreprises techniquement bien équipées comportent souvent des avantages. Elles peuvent s'adapter plus rapidement et plus souplement aux variations de la demande, en particulier dans les petites villes.»

Les problèmes que nous constatons sont attribuables au fait que les approvisionnements ne sont pas disponibles aux prix concurrentiels pratiqués sur le marché libre. Il n'y a pas assez de stations-service de seconde marque ou sans marque. Il y a une discrimination de prix d'un canal de distribution à l'autre et l'on recourt à des pratiques commerciales déloyales.

Je vais vous donner un exemple de discrimination de prix entre canaux de distribution. La semaine dernière, j'ai fait le plein à Oshawa, à 42,9 cents le litre. C'est à peine plus cher que le prix de revient, toutes taxes incluses, mais les détaillants Petro-Canada reçoivent une subvention de 4 cents le litre. Donc, en fait, Petro-Canada vend l'essence de 3 à 4 cents moins cher le litre à ses propres stations qu'aux indépendants. C'est de la discrimination de prix entre canaux de distribution. Notre nouvelle loi sur la concurrence ne prévoit rien pour empêcher cela.

Ce qui est intéressant, c'est qu'au cours de mes recherches, j'ai constaté que les lois antitrust d'autres pays, comme les États-Unis, avec leur loi Robinson-Patman, le Japon et l'Allemagne de l'Ouest, sont en général beaucoup plus sévères, surtout à l'égard de la discrimination de prix. Donc, voici trois économies internationales concurrentielles—l'Allemagne de

[Text]

States, that have stronger anti-trust laws than Canada. Clearly, there is a lesson and direction for public policy. There are other unfair trade practices which are mentioned in my brief, and I welcome an opportunity to be questioned on those.

Fourth, Petro-Canada fails its employees. There is no employee stock ownership so that employees can participate and have an investment in their own enterprise in terms of economic rights and economic justice.

A fifth way Petro-Canada actions are harmful is to the environment. Once again, the direction from Gorbachev is that "All of us living today are accountable to our descendants and to history for the environment."

Despite the image created in its recent blitz of environmental-related television ads, over the years Petro-Canada has shown little or no willingness to get out front on this most important issue. In the early 1980s, they, along with all members of the Petroleum Association for the Conservation of the Environment, PACE, lobbied against tougher lead regulations. A few years later, PACE took the same approach on the need for more stringent controls on tailpipe emissions of nitrogen oxides, carbon monoxide and hydrocarbons.

However, probably the most important issue on which Petro-Canada has shown its unwillingness to accept and introduce progressive environmental solutions is in the area of lead and, in particular, in the selection of alternative octane boosters.

By way of background, Canada has been several years behind the United States when it comes to lead removal from gasoline. It will only be this coming January 1 when we finally reach American standards.

It might stand to reason, therefore, that we are also quite a bit behind the U.S. when it comes to lead alternatives. While this is true in a general sense, it is certainly not true in the sense that we have looked at the issue.

In fact, four years ago the House of Commons Standing Committee on Natural Resources and Public Works spent several months delving into alcohol fuels such as ethanol and methanol, with the former being a popular lead alternative in the U.S. Its report unanimously recommended the use of these fuels as blending agents in Canadian gasoline. In light of today's hyper-charged political climate surrounding global warming, that endorsement, especially as it relates to ethanol, seems even more apropos.

Before I go any further I should like to show you a video newsclip of U.S. President George Bush expressing his long-standing views on fuel ethanol, which, when blended with gasoline, is commonly referred to as gasohol.

[Traduction]

l'Ouest, le Japon et les États-Unis—qui se sont dotées de lois antitrust plus sévères que celle du Canada. Le Canada devrait certainement les prendre en exemples dans l'orientation de sa politique publique. Dans mon mémoire, je dénonce d'autres pratiques commerciales déloyales, et je me ferai un plaisir de répondre à vos questions à leur sujet.

Quatrièmement, Petro-Canada néglige ses employés. Elle ne leur permet pas de participer à son capital-actions, c'est-à-dire d'investir dans leur entreprise, ce qui leur assurerait des droits et une certaine justice économiques.

Cinquièmement, l'attitude de Petro-Canada menace l'environnement; je tiens à répéter que l'orientation donnée par Gorbachev veut que «tous ceux qui vivent aujourd'hui sont responsables de l'environnement devant leur descendance et devant l'histoire».

Contrairement à ce que porte à croire l'image projetée dans sa récente campagne de publicité télévisée, qui laisse entendre que la société se soucie de l'environnement, Petro-Canada s'est toujours montrée peu ou pas disposée à prendre franchement position sur cette question pourtant des plus importantes. Au début des années 1980, comme tous les autres membres de l'Association pétrolière pour la conservation de l'environnement canadien, l'A.P.C.E., elle a fait du lobbying pour empêcher l'adoption de règlements plus sévères sur l'essence au plomb. Quelques années plus tard, l'A.P.C.E. a fait la même chose à l'égard de la nécessité d'un contrôle plus étroit des émissions d'oxydes d'azote et de monoxyde de carbone libérées par les tuyaux d'échappement des voitures.

Cependant, le domaine le plus important dans lequel Petro-Canada n'a jamais été disposée à accepter et encore moins à adopter des solutions progressistes sur le plan environnemental est celui du plomb et, en particulier, de la recherche d'autres renforceurs d'octane.

En guise de contexte, je dirai que le Canada est plusieurs années derrière les États-Unis en matière de suppression du plomb dans l'essence. Le Canada n'aura des normes équivalentes aux normes américaines que le 1^{er} janvier prochain.

Logiquement, donc, nous accusons aussi un retard considérable sur les États-Unis dans la recherche de substituts du plomb. Cela est vrai de façon générale, mais cela ne signifie pas que nous n'avons pas examiné la question.

En fait, il y a quatre ans, le Comité permanent des ressources naturelles et des travaux publics de la Chambre des communes a passé plusieurs mois à étudier les essences-alcool comme l'éthanol et le méthanol, le premier étant très utilisé aux États-Unis. Dans son rapport, ce comité a unanimement recommandé de mélanger ces types de carburants à l'essence canadienne. À la lumière du climat politique actuel, qui est particulièrement chargé lorsqu'il est question du réchauffement de la planète, cette recommandation, surtout dans la mesure où elle concerne l'éthanol, semble encore plus opportune.

Avant d'aller plus loin, je voudrais vous faire visionner une publicité télévisée montrant le président des États-Unis, George Bush, exposant les opinions qu'il défend depuis longtemps sur l'éthanol, qu'on appelle communément carburol lorsqu'il est mélangé à l'essence.

[Text]

The United States now uses some 30 billion litres per year of gasohol. That is as much gasoline as is used in all of Canada. For several years Mr. Bush has been one of its ardent supporters.

I am showing you this video because two years ago Petro-Canada spokesmen had some harsh comments on Bush and other U.S. politicians who support ethanol. We will get into that in a moment, but let us watch this brief news item, which appeared on U.S. television this past June following the announcement of the administration's new Clean Air Act proposals.

June 13/89

PBS TV

MacNeil Lehen News Hour

6:05 p.m.

Re Ethanol

1 minute

Mr. Conrad: Such a strong endorsement for fuel ethanol is nothing new for President Bush. He has been saying these sorts of things for years, both as President and Vice-President, as have many other leading politicians. That is one of the reasons such a large U.S. market now exists for ethanol, a market that seems destined to keep expanding due to the fact that, when produced from agricultural or forest based feedstocks, it is the only alternative to lead that actually helps out on the global warming side also.

Petro-Canada, on the other hand, does not like fuel ethanol, nor does it have a lot of time for those who endorse it. Approximately two years ago Mr. Bob Vincent, the company's Vice-President of Refining and Technology, had the following comment about George Bush and other U.S. politicians who endorse ethanol:

Hell, it's an election year and they're all gearing up for the farmer's vote,—

He told a Canadian alcohol-fuels newsletter in November 1987. This is the same Bob Vincent who told the House of Commons Committee that Petro-Canada would instead be using more severe refining techniques as an initial replacement for lead. To date that is what they have gone ahead and done.

More severe refining techniques, contrary to recent Petro-Canada advertising, means a much greater reliance on aromatic compounds such as the highly carcinogenic "benzene."

It is interesting to look at Petro-Canada's ads. You can go to any Petro-Canada station and get their brochures on "Maximum Gasolines," which talk about cleaner environment. On

[Traduction]

À l'heure actuelle, on utilise chaque année environ 30 milliards de litres de carburant aux États-Unis, ce qui correspond à la totalité de l'essence consommée dans l'ensemble du Canada. Depuis plusieurs années, M. Bush est un des plus ardents partisans de ce type de carburant.

Si je vous montre cette bande, c'est parce qu'il y a deux ans, les porte-parole de Petro-Canada ont tenu des propos acerbes à l'endroit de M. Bush et d'autres hommes politiques américains favorables à l'éthanol. Nous allons y revenir dans un moment, mais pour l'instant regardons cette bande, qui a été diffusée à la télévision américaine en juin dernier, après que l'administration eût annoncé son intention de présenter la nouvelle loi sur la pureté de l'air, le *Clean Air Act*.

13 juin 1989

PBS TV

MacNeil Lehrer News Hour

18 h 05

Objet: L'éthanol

1 minute

M. Conrad: Cet appui inconditionnel à l'égard de l'éthanol n'est pas nouveau de la part du président Bush. Il répète cela depuis des années; il le disait déjà à l'époque où il était vice-président, comme beaucoup d'autres hommes politiques en vue. C'est l'une des raisons qui expliquent l'importance du marché de l'éthanol aux États-Unis, un marché qui semble destiné à une expansion constante, parce que l'éthanol produit à partir de charges d'alimentation provenant de l'agriculture ou des forêts est la seule alternative au plomb qui constitue vraiment une solution au problème du réchauffement de la planète.

Petro-Canada, par contre, n'aime pas du tout l'éthanol, et elle ne perd pas de temps à écouter ceux qui y sont favorables. Il y a environ deux ans, M. Bob Vincent a tenu les propos suivants au sujet de George Bush et d'autres personnages politiques américains qui y étaient favorables:

C'est une année d'élection, et ils mettent toute la gomme pour gagner le vote des agriculteurs...

M. Vincent a dit cela en novembre 1987 aux auteurs d'un bulletin sur l'utilisation au Canada de l'essence-alcool. C'est lui-même qui a dit au comité de la chambre des communes que Petro-Canada préférerait recourir d'abord à des techniques de raffinage plus poussées pour remplacer le plomb. Et c'est ce que Petro-Canada a fait jusqu'à maintenant.

Contrairement à ce que laisse entendre la récente campagne publicitaire de Petro-Canada, ces techniques de raffinage plus poussées se résument à un usage plus considérable des composés aromatiques, comme le benzène, hautement carcinogène.

Il est intéressant de regarder les publicités de Petro-Canada. On peut se procurer dans toutes ses stations-services ses brochures sur les «Essences Maximum», qui prônent un environne-

[Text]

page 21 of their Annual Report over a picture of "Maximum Gasolines," they talk about the three grades of "superior, cleaner burning fuels."

Why do I talk about misleading advertising? A recent U.S. study by the national consumer organization, Citizen Action, slammed all U.S. refiners who use such "health-threatening" octane boosters, labelling those with the largest capacity as "the toxic ten." We will deal with that document in the questions.

With the final disappearance of lead in Canadian gasoline, this country's refiners can also be added to the list, with Petro-Canada no less guilty than any of the others.

Such an attitude has not gone unnoticed, though. In fact, some communities, plus their members of Parliament and cabinet ministers, have tried desperately to dissuade Petro-Canada of such an approach.

The best example—and by no means is it the only example—is Dawson Creek, B.C. where, for most of 1987, the entire community tried in vain to have Petro-Canada use fuel ethanol as a lead replacement at its nearby refinery in Taylor, B.C. The effort was so unanimous that local MP Frank Oberle, then Minister of Science and Technology, did everything that he reasonably could to convince them of the merit of such an approach.

Another Conservative MP, Albert Cooper, Peace River, also got involved. Cooper told an industrial newsletter at the time that:

After meetings with PetroCan, at which I looked at some of their arguments, asked them some questions, and then went back and did some more homework, I came out more strongly in favour of the fuel.

Unfortunately, no one was able to convince Petro-Canada to use fuel ethanol instead of aromatics at its Taylor refinery. Now, two years later, when global warming is an issue, the use of more severe refining techniques means this more intensive fossil-fuel process will have even greater undesirable consequences.

In this regard it is also worth noting Petro-Canada's latest foray into alternatives to lead, namely, a joint venture with the Finnish national oil company, Neste Oy, in a \$300 million Edmonton facility for the product called methyl tertiary butyl ether, or MTBE.

Announced this past summer, this involvement came only after all the private sector partners backed out, which should give you some idea of how they view such a project. It's quite possible that one of their reasons for retreating is that they see the writing on the wall when it comes to global warming, which in this context means carbon dioxide. MTBE, while adequate as a lead replacer, is of no help whatsoever when it comes to reducing CO₂ emissions. MTBE is a fossil-fuel based

[Traduction]

ment plus sain. A la page 21 de son rapport annuel, elle parle de trois types d'«essence supérieure et plus propre», juste au-dessus d'une image des «Essences Maximum».

Je vais vous dire pourquoi je vous parle de la publicité trompeuse. Une récente étude américaine effectuée par une association nationale de consommateurs, *Citizen Action*, a tiré à boulets rouges sur les raffineurs américains qui utilisent ces renforteurs d'octane «dangereux pour la santé» et a appelé les dix plus puissants «les dix poisons». Je reparlerai de cette étude à la période des questions.

Les raffineurs de notre pays, qui ont finalement remplacé le plomb de l'essence canadienne, pourraient figurer sur la liste, et Petro-Canada serait du nombre.

Cette attitude n'est cependant pas passée inaperçue. En fait, certaines localités, y compris leurs députés et ministres, ont désespérément tenté de persuader Petro-Canada d'adopter une autre solution.

Le meilleur exemple—et ce n'est certainement pas le seul—est celui de Dawson Creek, en Colombie-Britannique, où, pendant la majeure partie de 1987, la population entière a tenté sans succès d'amener Petro-Canada à utiliser l'éthanol comme substitut du plomb dans sa raffinerie toute proche de Taylor, dans la même province. La population était à ce point unanime que le député de l'endroit, Frank Oberle, puis le ministre d'État aux Sciences et à la Technologie, ont fait tout ce qu'ils pouvaient raisonnablement faire pour convaincre Petro-Canada des mérites de cette solution.

Un autre député conservateur, Albert Cooper, de Peace River, s'en est également mêlé. À l'époque, Cooper a dit aux auteurs d'un bulletin industriel que:

Après des entretiens avec des représentants de Petro-Canada, au cours desquels j'ai examiné certains des arguments de la société, posé des questions et considéré l'ensemble de la question, je suis encore plus favorable à ce nouveau carburant.

Malheureusement, personne n'a réussi à convaincre Petro-Canada d'utiliser l'éthanol au lieu des composés aromatiques à sa raffinerie de Taylor. Aujourd'hui, deux ans plus tard, maintenant que le réchauffement de la planète est un problème urgent, le recours à des techniques de raffinage plus poussées signifie que l'utilisation plus intensive des hydrocarbures aura des conséquences encore plus néfastes.

À cet égard, il convient également de souligner la dernière initiative de Petro-Canada dans le remplacement du plomb, à savoir la construction, à Edmonton, d'une usine de 300 millions de dollars qui fabriquera un produit appelé méthyltertio-butyl éther, ou MTBE, en co-entreprise avec la société nationale finlandaise des pétroles, la Neste Oy.

Annoncée l'été dernier, cette participation n'est venue qu'une fois que tous les partenaires du secteur privé se soient retirés du projet, ce qui devrait vous donner une bonne idée de l'importance qu'ils lui accordent. Il est tout à fait possible qu'ils s'en soient retirés en raison des mauvais présages qu'ils entrevoyaient relativement au réchauffement de la planète, mauvais présages attribuables dans ce cas-ci au dioxyde de carbone. Le MTBE, bien qu'il soit acceptable comme solution de remplacement du plomb, n'est d'aucune aide lorsqu'il s'agit

[Text]

product, made up of methanol and isobutylene. Its manufacture is highly energy-intensive.

At best, MTBE's production and use will contribute as much to the CO₂ problem as the gasoline its replacing—this instead of using fuel ethanol, which U.S. researchers at the Department of Energy and the Congressional Research Service say helps to ameliorate the CO₂ problem. This is due to the fact ethyl alcohol is made from biomass, which is recycled CO₂ from the atmosphere, as opposed to fossil fuels whose CO₂ comes from underground and this adds to the total load.

That about sums up my comments on Petro-Canada regarding its attitude toward the environment. I have chosen to dwell largely on its approach to lead removal because it affects every single litre of gasoline the company sells.

At the moment it is heavily laden with carcinogens, like benzene, that require the added adoption of energy intensive and thus CO₂ intensive refinery processes. On the books are plans to use MTBE, another energy intensive product. The only progressive thing one can say about Petro-Canada's attitude toward the environment is that it has chosen an ad agency whose writers and creative people seem to have a pretty good understanding of what the public wants to hear.

The Chairman: My first question has to do with how Petro-Canada fares on a comparative basis with other large integrated energy companies. Is Petro-Canada remarkable or not in terms of how these other companies deal with the problems you have raised, environmental pricing and so on?

Mr. Conrad: Petro-Canada is unique in its capital structure. It relies on taxpayers equity and it does not pay dividends. Other major oil companies pay dividends on shareholders equity. On the financial side, it is also unique in its low return on capital employed.

The Chairman: I was thinking more of reliance on MTBE and so on as a way of eliminating lead from gasoline and its pricing practices. Is Petro-Canada remarkable in those areas?

Mr. Conrad: With regard to ethyl alcohol as a fuel, Canadian refiners have been consistent in their opposition to its use. Mr. Clay will remember when Texaco Canada appeared before the parliamentary resources committee and vigorously opposed the use of Ethyl Alcohol. Yet, the parent company, Texaco Inc. of the United States, is in favour of ethyl alcohol fuel, and have advertised such fuels in U.S. television ads.

[Traduction]

de réduire les émissions de CO₂. Ce produit, qui est obtenu à partir d'un combustible fossile, est composé de méthanol et d'isobutylène. Sa fabrication est énérgivore.

Au mieux, la production et l'utilisation du MTBE contribueront autant à l'aggravation du problème du CO₂ que l'essence que ce produit vient remplacer. Cette solution permet de ne pas utiliser l'éthanol comme carburant—ce qui, d'après les chercheurs du ministère américain de l'Énergie et le service de recherche du Congrès, contribuerait à atténuer le problème lié au CO₂. Ceci s'explique par le fait que l'alcool éthylique est tiré de la biomasse, qui est faite de CO₂ recyclé provenant de l'atmosphère, par opposition aux combustibles fossiles dont le CO₂ provient du sous-sol et qui augmentent donc l'apport total de CO₂.

Voilà en gros ce que j'avais à dire sur l'attitude adoptée par Petro-Canada à l'égard de l'environnement. J'ai choisi de parler principalement de sa stratégie d'élimination du plomb parce que celle-ci influe sur chaque litre d'essence que la société vend.

En ce moment, cette essence contient beaucoup d'agents cancérigènes, comme le benzène, qui nécessitent l'adoption de nouveaux procédés de raffinage qui requièrent beaucoup d'énergie et qui produisent donc beaucoup de CO₂. On prévoit aussi utiliser le MTBE, un autre produit énérgivore. Le seul commentaire positif qu'on peut faire au sujet de l'attitude de Petro-Canada à l'égard de l'environnement, c'est que cette société a su choisir une agence publicitaire comptant des rédacteurs et créateurs qui semblent assez bien comprendre ce que le public désire entendre.

Le président: Ma première question porte sur la performance relative de Petro-Canada par rapport aux autres grandes sociétés d'énergie intégrées. Est-elle remarquable ou non par rapport à ce que ces autres sociétés font pour résoudre les problèmes que vous avez soulevés, qu'il s'agisse de fixation des prix en fonction de l'environnement ou d'autre chose?

M. Conrad: Petro-Canada est unique pour ce qui est de la structure du capital. Elle dépend des ressources mises à sa disposition par les contribuables et elle ne verse aucun dividende. Les autres grandes sociétés pétrolières versent des dividendes en fonction de l'avoir des actionnaires. Sur le plan financier, elle est aussi unique par son faible rendement sur le capital utilisé.

Le président: Je songeais davantage au recours au MTBE et à d'autres produits afin d'éliminer le plomb de l'essence, ainsi qu'à ses méthodes de fixation des prix. Est-ce que la performance de Petro-Canada est remarquable dans ce domaine?

M. Conrad: Pour ce qui est de l'utilisation de l'alcool éthylique en tant que combustible, les raffineurs canadiens s'y sont toujours opposés. M. Clay se souviendra de la comparution de Texaco Canada devant le comité parlementaire sur les ressources. Cette société s'était alors vigoureusement opposée à l'utilisation de l'alcool éthylique. Pourtant, la société mère, Texaco Inc. des États-Unis, est en faveur de l'utilisation de l'alcool éthylique, et elle a commandité de la publicité à la télévision américaine faisant l'éloge de ce genre de carburant.

[Text]

On the pricing and availability side, the Canadian rack pricing system is not as competitive as that of the United States. In the United States, whether it be the Buffalo rack price or the Detroit rack, you can get daily quotations in the public domain and from all the participants. This is not the practice in Canada. Petro-Canada is further out of line than many of the other refiners in terms of its ready availability of quality refined products at competitive rack prices.

The Chairman: There was a recent release from, I believe, Energy, Mines and Resources on gasoline and motor fuel costs, and it said that the product cost in the U.S. was less than in Canada. The release seemed to suggest to me, at least, that a higher concentration of distribution in the U.S. is responsible for a lower product price, leaving aside taxes and so on, and they kept referring to the higher volume per pump as being the reason. Again, the suggestion seemed to be that there was a more efficient distribution system and a greater concentration, which means fewer outlets servicing the same number of motorists and thereby reduced product costs to the consumer. As we all know, Petro-Canada has been responsible for concentration in the Canadian refining and distribution sector. Would you care to comment?

Mr. Conrad: That analysis is correct as far as it goes, that there is a far higher throughput in U.S. stations and that Canada has a very inefficient downstream sector. It begs the question of why that is, and the answer is that there are considerable structural differences between Canada and the U.S., starting with much stronger anti-trust laws in the U.S. to set a framework to preserve and promote competition. The U.S. has had price discrimination laws since 1933, for over 50 years, and we still have very weak price discrimination laws. So you have a policy environment which encourages competition. Second, you have a jobber structure in the U.S. The major refiners see the jobbers as the most efficient way to market their refined products. Two years ago I was in Denver. The president of Exxon congratulated the independent marketers on their contribution to the efficiency and competitiveness of the downstream sector of the U.S. industry. You would never hear that kind of remark in Canada from the president of one of the major subsidiaries or from Petro-Canada. The end result is that some 55 per cent of the gasoline market in the U.S. is enjoyed by independent petroleum marketers. Some 80 to 85 per cent of the home heating oil market in the U.S. is enjoyed by independent marketers, and they are very competitive at the local level. Earlier I quoted Mr. Gorbachev, who clearly understands.

By contrast, the true independents, not the various second brands that Petro-Canada and other refiners use, in Canada have between 15 and 20 per cent of the market. They are very weak. In some regions, particularly those where there is a lack

[Traduction]

Pour ce qui est de l'établissement des prix et des produits offerts, le système de fixation des prix de gros canadien n'est pas aussi compétitif que celui des États-Unis. Dans ce pays, qu'il s'agisse du prix du gros de Buffalo ou de celui de Détroit, vous pouvez facilement obtenir des prix quotidiens d'organismes publics et de tous les intervenants. Ce n'est pas le cas au Canada. Petro-Canada fait aussi bande à part par rapport à de nombreux autres raffineurs pour ce qui est des quantités de produits raffinés de qualité qui sont facilement offerts à des prix de gros compétitifs.

Le président: Un récent communiqué qui provenait je crois d'Énergie, Mines et Ressources et qui portait sur les coûts de l'essence et des autres carburants à moteur indiquait que les produits coûtaient moins cher aux États-Unis qu'au Canada. Le communiqué semblait indiquer—selon moi en tout cas—que la plus forte concentration de la distribution aux États-Unis expliquait pourquoi les produits y étaient moins chers, si on laisse de côté les taxes, etc., et ne cessait de donner comme raison le plus fort volume de vente par pompe. On semblait encore vouloir suggérer que le réseau de distribution était plus efficace et les distributeurs moins nombreux, ce qui se traduisait par un moins grand nombre de points de vente afin de desservir le même nombre d'automobilistes et, par conséquent, par une réduction du coût du produit pour le consommateur. Comme nous le savons tous, Petro-Canada a joué un rôle dans la concentration du secteur de la distribution et du raffinage au Canada. Voudriez-vous commenter cet aspect?

M. Conrad: Cette analyse est exacte jusqu'à ce point; le débit des stations-service américaines est beaucoup plus élevé et le secteur d'aval canadien est très inefficace. Il faut se demander pourquoi et la réponse réside dans les nombreuses différences structurelles qui existent entre le Canada et les États-Unis, en commençant par les lois antitrust beaucoup plus strictes afin de permettre de promouvoir la concurrence. Les États-Unis possèdent des lois sur la discrimination des prix depuis 1933, c'est-à-dire depuis plus de 50 ans, tandis que nos lois dans ce domaine sont encore très faibles. Il existe donc des politiques publiques qui favorisent la concurrence. Deuxièmement, il existe aux États-Unis un réseau de revendeurs. Les principaux raffineurs considèrent le recours à ces revendeurs comme la méthode la plus efficace pour commercialiser leurs produits raffinés. Il y a deux ans, j'étais à Denver. Le président d'Exxon félicitait les distributeurs indépendants du rôle qu'ils jouaient afin d'accroître l'efficacité et la concurrence du secteur d'aval américain. Vous ne pouvez concevoir que le président de l'une des principales filiales ou de Petro-Canada puisse tenir ce genre de propos ici au Canada. C'est pourquoi environ 55 p. 100 du marché de l'essence américaine appartient aux distributeurs de produits pétroliers indépendants. Ces distributeurs indépendants accaparent entre 80 et 85 p. 100 du marché du mazout aux États-Unis et ils sont très compétitifs au niveau local. J'ai déjà cité les propos de M. Gorbatchev, qui comprend manifestement la situation.

Par contre, ici au Canada, les véritables distributeurs indépendants—et non les diverses contremarques auxquelles Petro-Canada a recours—représentent entre 15 et 20 p. 100 du marché. Leur position est très faible. Dans certaines régions, particulièrement dans celles où il n'y a pas de concurrence de la

[Text]

of independent competition, gasoline and home-heating oil prices are the highest in Canada.

Senator Olson: On pages one and two of your brief you list about 20 fairly severe criticisms of Petro-Canada. However, you do not quite say what I was expecting you to say; namely, that we should sell Petro-Canada. Should we take that comment for granted or would you like to say so on the record?

Mr. Conrad: If you turn to my solutions, you will see that I talk about "Glasnost" solutions, in other words, more openness; and "Perestroika solutions such as restructuring. In that way I can answer your question about" what to do with this enterprise. I would make the point in passing that the Gallup poll that was done clearly supports Petro-Canada getting out of the gasoline business.

Senator Olson: Which poll are you referring to?

Mr. Conrad: It was the Gallup poll done on June 2, 1988. I have a copy which I will leave with the committee.

Our recommendation is to sell assets not shares. I would say that we sell assets because we want to promote competition that is in the consumers' interests. Assets are sold in the open marketplace to the highest bidders. I would suggest that there is a good chance you will get more money for government by that method as compared to selling shares. It is an open question. There is no doubt that literally dozens or hundreds of small businessmen will bid for the service stations, the trucks, the pipeline terminals, the marine terminals and so on if they were offered to the marketplace. All you would be trying to do is to get to the structure of the competitive and efficient U.S. market. Service stations could be sold or leased.

The Chairman: Are you recommending that we sell assets right down to the complete disposal of the whole corporation?

Mr. Conrad: I do not deal with the question of upstream. That is a separate question and I do not think that is appropriate given my expertise and experience. However, downstream, I am referring to all the assets.

Mr. Clay: I hope Mr. Conrad is planning to stay around until tomorrow morning when the House environment committee will be hearing Techrol Inc., the Motor Vehicle Manufacturers Association and the Canadian Renewable Fuels Association when the primary issue for discussion will be alcohol fuels derived from renewable energy.

Perhaps I can take this opportunity to raise a couple of questions about the Canadian General Standards Board and the standards it sets for gasolines in Canada. I remember that at the time the House committee was looking at this issue there was the suggestion that the board might introduce new standards for oxygenated gasolines—gasolines containing alcohol or ethers. Has the board introduced those standards, Mr. Conrad, and do they apply to oxygenated fuels? If such standards were

[Traduction]

part des indépendants, les prix de l'essence et du mazout sont parmi les plus élevés au Canada.

Le sénateur Olson: Dans les pages 1 et 2 de votre mémoire, vous faites environ 20 critiques assez sévères de Petro-Canada. Toutefois, vous ne dites pas vraiment ce que je m'attendais à vous entendre dire: c'est-à-dire que nous devrions vendre Petro-Canada. Devrions-nous considérer que cela va de soi ou aimeriez-vous nous le dire afin que cela figure dans les comptes rendus?

M. Conrad: Si vous passez à mes solutions, vous verrez que je parle de «glasnost», en d'autres mots, d'une plus grande transparence, et de «perestroïka», c'est-à-dire d'une forme de restructuration. De cette façon, je peux vous poser une question sur ce qu'on devrait faire de cette entreprise. Je voudrais signaler en passant que le sondage Gallop effectué dans ce domaine indique clairement que les gens appuient l'idée que Petro-Canada se retire du marché de l'essence.

Le sénateur Olson: À quel sondage faites-vous allusion?

M. Conrad: Il s'agit du sondage Gallop du 2 juin 1988. J'ai un exemplaire ici que je laisserai au Comité.

Nous recommandons de vendre les actifs de la société et non des actions de celle-ci. Je dirais que nous proposons de vendre les actifs de la société parce que nous désirons promouvoir la concurrence, ce qui est dans l'intérêt des consommateurs. Les actifs seraient vendus publiquement aux plus offrants. Je crois qu'il y a de bonnes chances que le gouvernement tire davantage d'argent de cette opération que de la vente d'actions. C'est une question qu'on pourrait débattre. Il ne fait aucun doute que des dizaines ou centaines de petites entreprises seraient intéressées aux stations-service, aux camions, aux terminaux de pipe-lines, aux terminaux maritimes, etc., si ces éléments d'actif étaient mis en vente. Tout ce que vous devriez tenter de faire, c'est d'établir ici au pays la structure concurrentielle et efficace du marché américain. Les stations-service pourraient être vendues ou louées.

Le président: Recommandez-vous que nous vendions absolument tous les actifs de la société?

M. Conrad: Je ne traite pas de la question et je ne crois pas que ma compétence et mon expérience me permettent de me prononcer sur ce sujet. Toutefois, pour ce qui est du secteur aval, je parle ici de tous les actifs.

M. Clay: J'espère que M. Conrad prévoit demeurer ici jusqu'à demain matin puisque la société Techrol Inc., la Motor Vehicle Manufacturers Association et l'Association canadienne des carburants renouvelables viendront témoigner devant le Comité de l'environnement et discuter principalement des alcools carburants tirés de formes d'énergie renouvelable.

Je pourrais peut-être profiter de l'occasion pour soulever quelques questions concernant l'Office des normes générales du Canada et les normes que cet organisme établit sur l'essence au Canada. Je me rappelle qu'à l'époque où le Comité de la Chambre examinait la question, on a suggéré que l'Office pourrait établir de nouvelles normes pour les essences oxydées, c'est-à-dire les essences qui contiennent de l'alcool ou des éthers. L'Office a-t-il établi ces normes, monsieur Conrad

[Text]

introduced, do they promote or constrain the introduction of alcohol blends in Canada?

Mr. Conrad: I am a member of the Oxygenated Fuels Subcommittee of the Petroleum Specifications Committee of CGSB. Over the years, there has been debate on specifications for oxygenated fuels—using both methyl alcohol and ethyl alcohol. There is no question that adoption of some specifications would be a helpful but not essential step in the promotion of ethyl alcohol.

There is also a move underway by the Canadian Standards Association to give their stamp—I believe it is called the “Green Stamp”—to gasohol which is gasoline with 10 per cent ethyl alcohol.

Those industry moves are underway and they will be helpful but they are not restricting the introduction of ethyl alcohol at all because they are not mandatory specifications.

Mr. Clay: At the time of our study, five provinces had adopted those and five had not and the industry practice was self regulation in the remaining areas.

You referred to the report of the Restrictive Trade Practices Commission in 1986 and to some of the comments therein regarding the position of independents in the downstream. On page 64 of that report there is the observation that government ownership of Petro-Canada affords unique opportunities to correct certain market defects. Evidently, it is your view that Petro-Canada has not taken advantage of that and nor has the government in order to correct those market defects. Should the Canadian government mandate Petro-Canada to help in this regard or is the solution, in your view, simply to dispense with Petro-Canada?

Mr. Conrad: The solution is to dispense with Petro-Canada downstream. Perhaps I might just spend a minute on that report of the Restrictive Trade Practices Commission because, as you know, I represented the independent petroleum marketers over that five-year-long inquiry. The commission did make some recommendations that Petro-Canada has not followed. One was that Petro-Canada abandon its practice of obtaining and enforcing non-petroleum use covenants. There is no point selling off a gas station to be used as a fast-food outlet. That does not enhance competition. Petro-Canada should not be afraid of competition. If you sell to an independent and he is more cost efficient and he can sell at a lower price and make a profit, that is what should happen.

Petro-Canada should continue to pursue a policy of open and undiscriminatory supply from refineries and to unintegrated marketers to the best of its ability to do so. I did not always agree with the Commission and I do not agree with their assumption that Petro-Canada should continue to do something it was not really doing well in any event. If you look at their annual report you will see their refinery throughput is only 76 per cent or 77 per cent, so they clearly have the oppor-

[Traduction]

et, le cas échéant, s'appliquent-elles aux fuels oxydés? Si ces normes existent, favoriseraient-elles ou imposent-elles l'utilisation de mélanges d'alcool au Canada?

M. Conrad: Je suis membre du Sous-comité des fuels oxydés du Comité des spécifications pétrolières de l'Office des normes générales du Canada. Depuis des années, on discute de l'établissement de spécifications concernant les fuels oxydés, c'est-à-dire ceux qui contiennent de l'alcool méthylique et de l'alcool éthylique. Il ne fait pas de doute que l'adoption de certaines spécifications serait utile, mais pas essentielle à la promotion de l'utilisation de l'alcool éthylique.

L'Association canadienne des normes a également entrepris des démarches en vue de donner son approbation—je pense qu'on appelle cela le «tampon vert»—à l'utilisation d'essences contenant 10 p. 100 d'alcool éthylique.

L'industrie a déjà pris des mesures qui se révéleront utiles, mais celles-ci ne font pas du tout obstacle à l'introduction d'alcool éthylique car il ne s'agit pas de spécifications obligatoires.

M. Clay: À l'époque où nous avons effectué notre étude, cinq provinces avaient adopté ces normes et dans les cinq autres provinces qui n'en avaient pas adoptées, l'industrie s'autoréglementait.

Vous avez parlé du rapport de la Commission d'enquête sur les pratiques restrictives du commerce publié en 1986, et de certains commentaires contenus dans le rapport concernant les entreprises indépendantes en aval. À la page 64 du rapport, il est mentionné que le fait que Petro-Canada soit une société publique offre une occasion unique de corriger certains défauts du marché. De toute évidence, vous êtes d'avis que ni Petro-Canada ni le gouvernement n'ont tiré avantage de cet atout. Le gouvernement canadien devrait-il mandater Petro-Canada pour intervenir à cet égard, ou la solution consiste-t-elle tout simplement à se passer de Petro-Canada?

M. Conrad: Il faut se passer de Petro-Canada en aval. Je pourrais peut-être vous parler brièvement du rapport de la Commission d'enquête sur les pratiques restrictives du commerce car, comme vous le savez, j'ai représenté les distributeurs indépendants pendant les cinq ans qu'a duré l'enquête. La Commission a fait certaines recommandations que Petro-Canada n'a pas suivies. Une de ces recommandations prévoyait que Petro-Canada renonce à la pratique qui consistait à signer et appliquer des conventions sur l'utilisation de produits non pétroliers. Il est inutile de vendre une station d'essence pour qu'elle serve de restaurant-minute. Cela ne favorise pas la concurrence. Petro-Canada ne doit pas craindre la concurrence. Si vous vendez à une entreprise indépendante et que cette dernière est plus rentable et peut vendre meilleur marché tout en faisant des profits, qu'il en soit ainsi.

Petro-Canada devrait continuer d'appliquer une politique d'ouverture et d'approvisionnement sans discrimination à l'égard des raffineries et des distributeurs non intégrés, au mieux de sa capacité. Je ne souscris pas toujours aux points de vue de la Commission; par exemple, je ne crois pas que Petro-Canada devrait continuer de faire quelque chose qu'elle n'a pas su bien faire de toute manière. Si vous vérifiez le rapport annuel de la société, vous constaterez que sa capacité de raffi-

[Text]

tunity to sell more gasoline to unintegrated, independent petroleum marketers which they have not done. I know from my own experience and from working for Texaco's refinery, for example, that refineries have very high break-even point. It is at some 80 per cent or 85 per cent of capacity and unless you get above that break-even point, you will not make money. Petro-Canada is operating its refineries below break-even which is a loss position and it is not aggressively going out and supplying independent petroleum marketers which would get the refinery throughput up to or above break-even. Of course, if they do that, they are going to lose even more money because they are so fat and inefficient in the wholesaling and distribution of refined petroleum products.

Mr. Clay: Could I get you to expand on a point? You made the observation that Petro-Canada's refining capacity was approximately 77 per cent last year, whereas the industry average was, I believe, about 85 per cent. To paraphrase, you said that Petro-Canada had the opportunity to sell to independent marketers but that it has not done so. Do you mean that, if independent marketers approach Petro-Canada, they cannot purchase gasoline stocks from Petro-Canada, that it refuses to sell to them, or what is the situation?

Mr. Conrad: No, that is not quite what I said. Let me be very precise. Petro-Canada is a very satisfactory supplier to some independents. What I did say is that they could greatly expand the volume of their supply to independents. However, it is a chicken and egg situation. To do that, you first of all have to have the stations available; so they will have to sell the stations. One point that I wish to make very strongly is that we have to have an anti-trust environment so that there is no price discrimination between trade channels. Anti-trust research clearly shows that, after a severe price war in which efficient competitors are injured and withdraw from the marketplace, the prices are always higher. That is what we have experienced over the past years in Canada, in one wave of price wars after another. This is not referring just Petro-Canada's takeover of BP and Gulf, to which we strongly objected, but also to the acquisition of small independents and the withdrawal from the market to the point where, candidly, there are many regions of this country in which there is not adequate independent marketer competition.

Mr. Clay: Taking statistics from the Canadian Petroleum Association for year-end 1988, four companies accounted for 57 per cent of Canada's refining capacity. Petro-Canada stood second at 18.4 per cent, and that 57 per cent included Texaco Canada's share at 5.5 per cent. I gather it remains to be seen how Texaco Canada's assets in this respect will be disposed of. If Petro-Canada were to be privatized, given that it currently holds almost 20 per cent of Canada's refining capacity, by what mechanisms might that concentration be dispersed so as to provide a more competitive environment in the downstream market?

[Traduction]

nage n'est que de 76 ou 77 p. 100; elle a donc de toute évidence la possibilité de vendre davantage d'essence aux distributeurs pétroliers indépendants et non intégrés qu'elle ne le fait. Je sais, de par ma propre expérience, et pour avoir travaillé dans une raffinerie de la société Texaco, par exemple, que les raffineries ont un point de rentabilité très élevé. Il se situe à 80 ou 85 p. 100 de leur capacité et à moins de dépasser ce seuil, une entreprise ne peut faire de profits. Petro-Canada exploite ses raffineries en deçà du point de rentabilité, c'est-à-dire à perte; elle devrait manifester plus de détermination et approvisionner les distributeurs pétroliers indépendants, ce qui pourrait amener la capacité de raffinage au seuil de rentabilité ou au-delà de ce point. Évidemment, si la société agit de la sorte, elle va perdre encore plus d'argent à cause de son inefficience dans le secteur de la vente de gros et de la distribution de produits pétroliers raffinés.

M. Clay: Pourriez-vous me donner des précisions sur un point? Vous avez dit que la capacité de raffinage de Petro-Canada se situait à environ 77 p. 100 l'an dernier alors que celle de l'industrie était en moyenne de 85 p. 100. Vous avez également dit que Petro-Canada avait la possibilité de vendre aux distributeurs indépendants, mais qu'elle ne le fait pas. Voulez-vous dire que si les distributeurs indépendants approchent Petro-Canada, ils ne peuvent acheter des stocks d'essence de la société parce qu'elle refuse de leur en vendre; qu'en est-il?

M. Conrad: Non, ce n'est pas exactement ce que j'ai dit. Pour être très précis, Petro-Canada fournit certains indépendants de façon très satisfaisante. En fait, j'ai dit que la société pourrait accroître sensiblement ses approvisionnements aux indépendants. Mais c'est un peu comme la question de la poule et de l'œuf. Pour pouvoir le faire, il faut d'abord disposer de stations d'essence; la société devrait donc vendre les stations. Je tiens à insister beaucoup sur le fait que nous devons avoir un marché antitrust pour qu'il n'y ait pas de discrimination au niveau des prix entre les canaux commerciaux. Les recherches effectuées dans ce domaine démontrent clairement qu'après une guerre des prix féroce où des concurrents efficaces subissent des dommages et sont contraints de quitter le marché, les prix demeurent toujours plus élevés. Nous avons vécu ces situations à maintes reprises au Canada dans le passé. Je ne fais pas ici référence uniquement à l'acquisition de BP et de Gulf par Petro-Canada, à laquelle nous nous sommes fortement opposés, mais également à l'acquisition de petites sociétés indépendantes et au retrait de sociétés sur le marché, au point qu'on ne trouve plus une concurrence entre les distributeurs indépendants dans de nombreuses régions au Canada.

M. Clay: D'après les statistiques de l'Association pétrolière du Canada pour la fin de 1988, quatre sociétés représentaient 57 p. 100 de la capacité de raffinage du Canada. Petro-Canada se situait au second rang, à 18,4 p. 100 et ces 57 p. 100 comprenaient la part de 5,5 p. 100 de Texaco Canada. Je présume qu'il reste à voir comment l'actif de Texaco Canada à cet égard sera cédé. Si Petro-Canada devait être privatisée, compte tenu que cette société possède déjà près de 20 p. 100 de la capacité de raffinage au Canada, quels mécanismes permettraient de mettre fin à cette concentration, de manière à créer

[Text]

Mr. Conrad: Was your question more directed to downstream of the refinery or to the refinery, or both?

Mr. Clay: The statistics I am quoting, of course, are for refining, but I assume they reflect, in a gross sense, the marketing situation as well. So perhaps you could address both.

Mr. Conrad: You have to deal with those two quite separately because there is little or no economy of scale at the service station level. An individual person can operate a service station very efficiently so there are not huge economies of scale at that level. So you can sell off service stations.

We have a special problem in Canada at the refinery level, which is one of the severe structural problems. In Canada we have lost through this concentration our independent refiners. I do not know how many of the honourable senators can remember, but we used to have a number of independent refiners in all markets, such as Canadian Oil in Sarnia, which were efficient and technologically advanced. Over the years, one by one, with Shell's takeover of Canadian Oil and similar situations, we have lost the independent refinery sector in Canada.

So one of the severe structural problems that we have is concentration at the refining level in every region of the country. How we deal with that is a little more complex than merely selling the refinery. All of the U.S. evidence is clear that you either have regulation or competition. If we cannot get competition at the refining level, which we probably could get with amendments to our anti-trust laws to ensure that we were fostering competition at the rack level, then we will have to bite the bullet of regulation. We have regulatory mechanisms for monopolistic or duopolistic situations. That would require further analysis and consideration as to what would be the appropriate future direction. That brings up the whole question of structure. I disagree fundamentally with Mr. Hopper's opinion that you have to be integrated to be profitable. All he is saying is that he is making money downstream to use upstream. That is just coming out of the pockets of the motorist. It is a strange way of making public policy. To me, the upstream should stand on its own feet.

The Chairman: Thank you very much for coming before us, Mr. Conrad. Your willingness to do so is much appreciated. Your presentation and your responses to our questions will be of help to us in our deliberation with respect to our reference on Petro-Canada and our ultimate report to the Senate.

The committee adjourned.

[Traduction]

un environnement plus concurrentiel sur le marché de la distribution?

M. Conrad: Votre question visait-elle davantage l'aval du raffinage, le raffinage lui-même ou les deux?

M. Clay: Les statistiques que je cite concernent évidemment le raffinage, mais je présume qu'elles s'appliquent aussi, au sens large, à la distribution. Dans ce cas vous pouvez peut-être aborder les deux aspects.

M. Conrad: Il faut les traiter séparément car il n'existe que peu ou pas d'économies d'échelle au niveau de la station d'essence. Un particulier peut exploiter une station d'essence de façon très rentable, de sorte qu'il n'existe pas d'économies d'échelle importantes à ce niveau. La liquidation de stations d'essence devient donc possible.

Nous éprouvons au Canada un problème particulier concernant le raffinage, et c'est l'un des problèmes structurels les plus importants. L'industrie canadienne a perdu ses raffineurs indépendants à cause de la concentration. Je ne sais pas combien d'entre vous s'en souviennent, mais nous avons de nombreux raffineurs indépendants sur tous les marchés, notamment Canadian Oil à Sarnia, qui étaient très rentables et technologiquement avancés. Au cours des années, peu à peu, avec l'acquisition de Canadian Oil par Shell, et les autres acquisitions qui ont suivi, nous avons perdu le secteur du raffinage indépendant au Canada.

Un des graves problèmes structurels que nous éprouvons est donc la concentration au niveau du raffinage dans chaque région au Canada. La solution au problème est un peu plus complexe que la simple vente des raffineries. Tout le marché américain témoigne clairement qu'il faut une réglementation ou la concurrence. S'il est impossible d'obtenir la concurrence au niveau du raffinage, ce qu'il serait probablement possible d'obtenir par des modifications de la législation antitrust en vue de favoriser la concurrence au niveau des prix de gros occasionnels, nous devons nous accommoder de la réglementation. Il existe une réglementation concernant les monopoles et les duopoles. Il faudrait approfondir les analyses et les études pour connaître la ligne de conduite appropriée dans l'avenir. Cela pose tout le problème de la structure. Je suis fondamentalement en désaccord avec M. Hopper qui soutient qu'il faut s'intégrer pour être rentable. Tout ce qu'il dit, c'est qu'il fait de l'argent à l'étape de la distribution pour pouvoir tirer profit de l'étape de la production. L'argent sort tout simplement de la poche de l'automobiliste. Voilà une drôle de conception de la politique publique. Pour moi, les producteurs devraient se tirer d'affaire tout seuls.

Le président: Je vous remercie beaucoup d'être venu témoigner, monsieur Conrad. Nous apprécions beaucoup votre bonne volonté. Votre exposé et vos réponses à nos questions nous seront utiles dans le cadre de notre ordre de renvoi concernant Petro-Canada et pour notre rapport final au Sénat.

La séance est levée.



If undelivered, return COVER ONLY to:
Canadian Government Publishing Centre,
Supply and Services Canada,
Ottawa, Canada, K1A 0S9

En cas de non-livraison,
retourner cette COUVERTURE SEULEMENT à:
Centre d'édition du gouvernement du Canada,
Approvisionnement et Services Canada,
Ottawa, Canada, K1A 0S9

WITNESSES—TÉMOINS

From Economic Council of Canada:

Mr. Ron Hirshhorn, Senior Economist.
Mr. Jim Conrad, Private Citizen.

Du Conseil économique du Canada:

M. Ron Hirshhorn, économiste sénior.
M. Jim Conrad, citoyen.



Second Session
Thirty-fourth Parliament, 1989

SENATE OF CANADA

*Proceedings of the Standing
Senate Committee on*

Energy and Natural Resources

Chairman:
The Honourable DAN HAYS

Monday, December 18, 1989

Issue No. 6

The extent to which Petro-Canada has met its original purpose, and to evaluate this purpose with respect to Petro-Canada's evolving role in the Canadian energy scene

APPEARING:

The Honourable Jake Epp, Minister
Energy, Mines and Resources

WITNESSES:

(See back cover)

Deuxième session de la
trente-quatrième législature, 1989

SÉNAT DU CANADA

*Délibérations du Comité
sénatorial permanent de*

L'énergie et des ressources naturelles

Président:
L'honorable DAN HAYS

Le lundi 18 décembre 1989

Fascicule n° 6

Établir dans quelle mesure la société Petro-Canada a réalisé son objectif initial et évaluer cet objectif par rapport au rôle que doit assumer cette société sur la scène énergétique canadienne

COMPARAÎT:

L'honorable Jake Epp, Ministre
Énergie, Mines et Ressources

TÉMOINS:

(Voir à l'endos)



THE STANDING SENATE COMMITTEE ON
ENERGY AND NATURAL RESOURCES

Chairman: The Hon. Senator Dan Hays

Deputy Chairman: The Hon. Senator James Balfour

and

The Honourable Senators:

Adams	Lefebvre
Austin, P.C.	*MacEachen (or Frith)
Balfour	*Murray (or Doody)
Hastings	Olson, P.C.
Hays	Ottenheimer
Kelly	Poitras
Kenny	Roblin, P.C.

**Ex Officio Members*

(Quorum 4)

LE COMITÉ SÉNATORIAL PERMANENT DE
L'ÉNERGIE ET DES RESSOURCES NATURELLES

Président: L'honorable sénateur Dan Hays

Vice-président: L'honorable sénateur James Balfour

et

Les honorables sénateurs:

Adams	Lefebvre
Austin, c.p.	*MacEachen (ou Frith)
Balfour	*Murray (ou Doody)
Hastings	Olson, c.p.
Hays	Ottenheimer
Kelly	Poitras
Kenny	Roblin, c.p.

**Membres d'office*

(Quorum 4)

ORDER OF REFERENCE

Extract from the *Minutes of Proceedings of the Senate*,
Wednesday, June 21, 1989:

"The Honourable Senator Hays moved, seconded by the Honourable Senator Neiman:

That the Standing Senate Committee on Energy and Natural Resources be authorized to review the extent to which Petro-Canada has met its original purpose, and to evaluate this purpose with respect to Petro-Canada's evolving role in the Canadian energy scene; and

That the Committee present its final report no later than 31st March 1990.

The question being put on the motion, it was—
Resolved in the affirmative."

Le greffier du Sénat

Gordon L. Barnhart

Clerk of the Senate

ORDRE DE RENVOI

Extrait des *Procès-verbaux du Sénat* du mercredi 21 juin 1989:

«L'honorable sénateur Hays propose, appuyé de l'honorable sénateur Neiman:

Que le Comité sénatorial permanent de l'énergie et des ressources naturelles soit autorisé à établir dans quelle mesure la société Petro-Canada a réalisé son objectif initial et à évaluer cet objectif par rapport au rôle que doit assumer cette société sur la scène énergétique canadienne; et

Que le comité présente son rapport final au plus tard le 31 mars 1990.

La motion, mise aux voix, est adoptée.»

MINUTES OF PROCEEDINGS

MONDAY, DECEMBER 18, 1989
(10)

[Text]

The Senate Standing Committee on Energy and Natural Resources met at 4:07 p.m. this day, the Chairman, the Honourable Senator Dan Hays, presiding.

Members of the Committee present: The Honourable Senators Hastings, Hays, Olson and Roblin. (4)

In attendance: From Dean Clay Associates: Mr. Dean Clay.

Also in attendance: The Official Reporters of the Senate.

Appearing: The Honourable Jake Epp, Minister, Energy, Mines and Resources.

Witnesses:

From Energy, Mines and Resources:

Mr. G. R. M. Anderson, Assistant Deputy Minister, Energy Sector;

Mr. R. Lyman, A/Director General, Energy Policy Branch.

The Committee, in compliance with the Order of Reference of Wednesday, June 21, 1989 resumed its review of the extent to which Petro-Canada has met its original purpose, and to evaluate this purpose with respect to Petro-Canada's evolving role in the Canadian energy scene.

The Minister made a statement and, together with other witnesses, answered questions.

At 5:55 p.m. the Committee adjourned until 7:30 p.m., later this day.

EVENING SITTING:

(11)

The Senate Standing Committee on Energy and Natural Resources met at 7:30 p.m. this day, the Chairman, the Honourable Senator Dan Hays, presiding.

Members of the Committee present: The Honourable Senators Hays, Kenny and Roblin. (3)

In attendance: From Dean Clay Associates: Mr. Dean Clay.

Also in attendance: The Official Reporters of the Senate.

Witness:

From the Fraser Institute:

Mr. Michael Walker, Executive Director.

The Committee, in compliance with the Order of Reference of Wednesday, June 21, 1989 resumed its review of the extent to which Petro-Canada has met its original purpose, and to evaluate this purpose with respect to Petro-Canada's evolving role in the Canadian energy scene.

The witness made a statement and answered questions.

PROCÈS-VERBAL

LE LUNDI 18 DÉCEMBRE 1989
(10)

[Traduction]

Le Comité sénatorial permanent de l'énergie et des ressources naturelles se réunit aujourd'hui à 16 h 07 sous la présidence de l'honorable sénateur Dan Hays (président).

Membres du Comité présents: Les honorables sénateurs Hastings, Hays, Olson et Roblin. (4)

Présent: De Dean Clay Associates: M. Dean Clay.

Aussi présents: Les sténographes officiels du Sénat.

Comparaît: L'honorable Jake Epp, ministre de l'Énergie, des Mines et des Ressources.

Témoins:

De l'Énergie, Mines et Ressources:

M. G. R. M. Anderson, sous-ministre adjoint, Secteur de l'énergie;

M. R. Lyman, directeur général par intérim, Direction de la politique énergétique.

Conformément à l'ordre de renvoi du mercredi 21 juin 1989, le Comité poursuit l'étude visant à établir dans quelle mesure la société Petro-Canada a réalisé son objectif initial et à évaluer cet objectif par rapport au rôle que doit assumer cette société sur la scène énergétique canadienne.

Le ministre fait une déclaration, puis répond aux questions avec les autres témoins.

À 17 h 55, le Comité suspend la séance jusqu'à 19 h 30.

SÉANCE DU SOIR:

(11)

Le Comité sénatorial permanent de l'énergie et des ressources naturelles se réunit aujourd'hui à 19 h 30 sous la présidence de l'honorable sénateur Dan Hays (président).

Membres du Comité présents: Les honorables sénateurs Hays, Kenny et Roblin. (3)

Présent: De Dean Clay Associates: M. Dean Clay.

Aussi présents: Les sténographes officiels du Sénat.

Témoïn:

Du «Fraser Institute»:

M. Michael Walker, directeur exécutif.

Conformément à l'ordre de renvoi du mercredi 21 juin 1989, le Comité poursuit son étude visant à établir dans quelle mesure la société Petro-Canada a réalisé son objectif initial et à évaluer cet objectif par rapport au rôle que doit assumer cette société sur la scène énergétique canadienne.

Le témoin fait une déclaration, puis répond aux questions.

At 8:45 p.m. the Committee adjourned to the call of the Chair.

À 20 h 45, le Comité suspend ses travaux jusqu'à nouvelle convocation du président.

ATTEST:

ATTESTÉ:

Le greffier du Comité

Line Gravel

Clerk of the Committee

EVIDENCE

Ottawa, Monday, December 18, 1989

[Text]

The Standing Senate Committee on Energy and Natural Resources met this day at 4.00 p.m. to review the extent to which Petro-Canada has met its original purpose, and to evaluate this purpose with respect to Petro-Canada's evolving role in the Canadian energy scene.

Senator Dan Hays (Chairman) in the Chair.

The Chairman: Honourable senators, I wish to welcome our witnesses this afternoon on our study on Petro-Canada. We are honoured to have the Minister of Energy, Jake Epp, member of Parliament from Manitoba, who has, in addition to energy, held a number of other important portfolios in Canadian governments. Welcome, Mr. Epp. We are pleased to have you. Mr. Epp is accompanied today by Mr. George R. Anderson, Assistant Deputy Minister, Energy Sector; and Mr. Robert Lyman, Acting Director General, Policy Branch.

The minister has a statement following which we will deal with our questions. Mr. Minister, the floor is yours.

The Honourable Jake Epp, Minister of Energy, Mines and Resources: Thank you, Mr. Chairman and honourable senators. Another person I should introduce is Mr. Louis Leigh, an analyst with the Department of Energy, Mines and Resources. If we have any of the right answers you can give him the credit rather than myself.

Mr. Chairman and honourable senators, I would like to thank you for giving me the opportunity of meeting with this committee. I understand that the committee is examining whether Petro-Canada has fulfilled its mandate and whether Petro-Canada should be retained as an instrument of energy policy for the future.

I was in Calgary the same day as you were meeting in Calgary. I am pleased that you asked Mr. Hopper to appear rather than myself at that time.

Petro-Canada has evolved through a number of stages since it was created in 1974. From very modest beginnings it has become the largest Canadian-owned and controlled oil company, with a major presence at every stage of the hydrocarbon production chain including exploration, production, refining, marketing and distribution.

The corporation has arrived at its present state partially in response to government policy direction and partially in response to market opportunities. In the early days of its operation, Petro-Canada's primary role was defined by the government of the day as an instrument of government policy. The corporation was directed to perform a number of functions considered desirable for energy policy reasons; it also was provided with the authority and funds required to carry out these tasks.

In early 1985 Petro-Canada was given a commercial mandate. Since that time the government has not taken a direct role in the day-to-day operations of the company. Petro-

TÉMOIGNAGES

Ottawa, le lundi 18 décembre 1989

[Traduction]

Le Comité sénatorial permanent de l'énergie et des ressources naturelles se réunit ce jour à 16 heures pour examiner dans quelle mesure Petro-Canada a réalisé son objectif initial, et pour évaluer cet objectif par rapport au rôle que doit assumer la Société sur la scène énergétique canadienne.

Le sénateur Dan Hays (président) occupe le fauteuil.

Le président: Honorables sénateurs, je souhaite aujourd'hui la bienvenue aux témoins qui vont contribuer à notre étude de Petro-Canada. Nous avons le plaisir d'accueillir le ministre de l'Énergie, Jake Epp, député du Manitoba, qui a déjà occupé plusieurs portefeuilles importants avant celui de l'Énergie. Monsieur Epp, nous sommes très heureux de vous accueillir parmi nous. M. Epp est accompagné de M. George R. Anderson, sous-ministre adjoint, secteur de l'énergie, et de M. Robert Lyman, directeur général intérimaire, Direction des politiques.

Le Ministre va d'abord faire une déclaration liminaire, après quoi il répondra à nos questions. Monsieur le ministre, je vous donne la parole.

L'honorable Jake Epp, ministre de l'Énergie, des Mines et des Ressources: Merci, monsieur le président. Je dois également présenter M. Louis Leigh, analyste au ministère de l'Énergie, des Mines et des Ressources. Si nous vous donnons de bonnes réponses aujourd'hui, c'est à lui que nous le devons.

Je voudrais vous remercier de me donner l'occasion de témoigner devant votre comité. Je sais que votre objectif est de déterminer si Petro-Canada a rempli son mandat, et de voir si la Société doit demeurer un instrument de notre politique énergétique.

Je me trouvais à Calgary le jour même où vous y avez tenu votre réunion. Je suis heureux que vous ayez alors demandé à M. Hopper, plutôt qu'à moi, de venir témoigner.

Petro-Canada a franchi bien des étapes depuis sa création en 1974. Après des débuts très modestes, elle est devenue la plus importante société pétrolière détenue et dirigée par des Canadiens, et elle occupe une place prépondérante dans tous les secteurs de l'industrie des hydrocarbures, depuis l'exploration jusqu'à la distribution, en passant par la production, le raffinage et la mise en marché.

Ce sont à la fois les politiques adoptées par le gouvernement et les opportunités offertes par le marché qui ont permis à la Société d'atteindre son niveau actuel. Aux tous débuts de ses activités, Petro-Canada jouait essentiellement un rôle d'instrument de la politique gouvernementale. Elle était appelée à remplir un certain nombre de fonctions jugées souhaitables eu égard à la politique énergétique du pays, et le gouvernement lui avait accordé les pouvoirs et les fonds dont elle avait besoin pour ce faire.

Au début de 1985, Petro-Canada s'est vu confier un mandat de commercialisation. Depuis lors, le gouvernement n'est jamais intervenu directement dans ses activités courantes. Elle

[Text]

Canada has arranged its business operations largely to enhance the return to its shareholder. To a significant extent, Petro-Canada's current structure and financial situation is a result of its early mandate and path of development. Its future will depend upon what remaining public policy functions the corporation may serve and the opportunities presented for commercial growth as a large and aggressive member of the Canadian petroleum industry.

I wish to spend a moment on the evolution of Petro-Canada's mandate. As you know, this mandate has evolved over time. Petro-Canada was established in 1975 to respond to energy and economic forces which were prevalent in the mid-1970s.

This was a period in which energy policy was dominated by concerns about security of supply. The Arab oil embargo of 1973-74 had sent a political and economic shockwave through western industrialized countries by demonstrating how vulnerable their economies could be to excessive reliance upon a single fuel source, the price and supply of which lay largely in the hands of OPEC. The embargo demonstrated that oil could be used as a political weapon. Many governments took strong action to increase their independence from the international oil market.

These influences were reinforced by concerns within Canada, especially by the government of the day, about the role of the foreign multinational companies. For some, extensive foreign ownership raised the prospects that Canada's energy resources would not be developed in a manner that offered both secure supply and financial benefits for the domestic economy. Some thought that import security could be achieved through state-to-state oil deals.

For example, in a famous incident, which I am sure honourable senators will recall, a tanker full of crude oil that was part of Exxon's international supply pool was redirected away from Canada, giving rise to accusations about the unreliability of foreign oil companies. The Canadian government of the day saw in these circumstances the need for a national oil company.

As originally established, therefore, Petro-Canada's mandate was—and I am sure that you have been discussing this in the past—first, to work to increase petroleum supplies available to Canada by exploring for conventional oil and gas, and by pushing forward the development of tar sands and heavy oil resources.

Secondly, to increase the Canadian presence in the industry by becoming a substantial landholder and operator and by participating in joint ventures.

Thirdly, to act as the agency of the Crown in state-to-state oil trade.

[Traduction]

a organisé ses activités commerciales dans le but essentiel d'accroître sa rentabilité pour son actionnaire. Sa structure et sa situation financière actuelle résultent en grande mesure de son premier mandat, et de la manière dont elle a évolué. Ses perspectives d'avenir dépendent du rôle public qu'elle peut encore exécuter et des possibilités de croissance commerciale qui s'offriront à elle, à titre de membre important et dynamique de l'industrie pétrolière canadienne.

Je crois qu'il serait utile de retracer l'évolution du mandat de Petro-Canada. Comme vous le savez, celui-ci a évolué au cours des années. Petro-Canada a été fondée en 1975 pour faire face aux pressions énergétiques et économiques apparues au milieu des années 1970.

Durant cette période, la politique énergétique du pays était essentiellement axée sur la sécurité de nos approvisionnements. L'embargo arabe sur le pétrole, en 1973-1974, avait plongé l'ensemble des pays occidentaux industrialisés dans un état de choc politique et économique, en faisant clairement ressortir la vulnérabilité de leurs économies du fait d'une dépendance excessive à l'égard d'une seule source de carburant, dont le prix et l'offre étaient largement contrôlés par l'OPEP. L'embargo ayant montré que le pétrole pouvait constituer une arme politique, bon nombre de gouvernements prirent des mesures rigoureuses pour devenir plus indépendants du marché pétrolier international.

Ces facteurs s'ajoutaient aux préoccupations exprimées au Canada même, notamment au sein du gouvernement, quant au rôle des multinationales pétrolières étrangères. D'aucuns estimaient que la domination étrangère de l'industrie risquait de faire en sorte que les ressources énergétiques du Canada ne seraient pas exploitées de manière à garantir des approvisionnements sûrs et des retombées financières pour l'économie nationale. D'autres pensaient qu'il serait possible d'assurer la sécurité de nos importations en négociant des contrats d'État à État.

À titre d'exemple, lors d'un incident célèbre dont vous vous souvenez sûrement, un pétrolier du groupe d'approvisionnement international de la compagnie Exxon avait été détourné du Canada, avec son plein chargement de pétrole, ce qui avait amené les sociétés pétrolières étrangères à être accusées de manque de fiabilité. Dans de telles circonstances, le gouvernement canadien décida qu'il était nécessaire de mettre sur pied une société pétrolière nationale.

Sous sa forme originelle, le mandat de Petro-Canada, et je suis sûr que vous en avez déjà discuté dans le passé, comprenait plusieurs éléments. Premièrement, accroître les approvisionnements pétroliers disponibles au Canada en faisant de la prospection de gaz naturel et de pétrole conventionnels et en contribuant à la mise en valeur des sables bitumineux et du pétrole lourd.

Deuxièmement, rehausser la présence canadienne dans l'industrie en devenant une propriété foncière et un exploitant d'envergure et en participant à des projets avec d'autres sociétés.

Troisièmement, être le représentant de la Couronne dans la négociation de contrats d'État et État.

[Text]

Finally, to serve as the government's "window on the industry" to help evaluate the domestic supply potential and provide insights on industry issues.

The Petro-Canada Act received Royal Assent on July 30, 1975. Petro-Canada immediately acquired the government's 15 per cent interest in the Syncrude oil sands project, its 45 per cent interest in Panarctic Oils Limited and an interest in the Polar Gas Project.

Shortly thereafter, in 1976, Petro-Canada acquired its first producing properties with the acquisition of Atlantic Richfield Canada for approximately \$340 million. This purchase established Petro-Canada as an important Canadian-owned gas and oil producer.

The period of 1978 to 1984 was a turbulent one in terms of national energy policy, as is well known by members of this committee. The Iranian revolution in 1978 and the subsequent oil embargo led to a panic of hoarding on international oil markets which drove oil prices up to close to \$40 per barrel. In Canada, federal-provincial disagreement over the pricing and fiscal terms that should govern oil and natural gas led to bitter confrontation and ultimately to the National Energy Program, a program of massive federal intervention into the Canadian energy economy.

This period was also one of rapid expansion of Petro-Canada into both upstream and downstream activities. Petro-Canada's entry into the downstream was accomplished through the purchase of Pacific Petroleum. This acquisition provided some balance to the high-risk, long-term investments which Petro-Canada had taken on at the government's request. The entry into refining and marketing helped to provide the steady cash flow which could be used to support longer term projects.

Major milestones in corporate development over this period included, first, the acquisition, over 1978 and 1979, of Pacific Petroleum, including a 32 per cent interest in Westcoast Transmission, for approximately \$1.5 billion; secondly, the discovery, offshore Newfoundland of the Hibernia oilfield in 1979; and thirdly, the acquisitions, between 1981 and 1983 of Petrofina Canada Inc., and BP Refining and Marketing Canada Ltd. for approximately \$2 billion.

Actions taken during this period established Petro-Canada as a major integrated producer, with a significant market presence in Canada from coast to coast. While acquisitions helped Petro-Canada to balance its investments, they led to a deterioration in its financial position. Up to the end of 1984 the federal government had invested \$4.3 billion in Petro-Canada to make it a major factor in the Canadian oil and gas industry. It is that figure as well that has been booked in terms of the Government of Canada.

In the late 1970s, Petro-Canada also negotiated its first and only significant deal as a crown agent involved in state-to-state

[Traduction]

Finalement, jouer pour le gouvernement le rôle de «fenêtre sur l'industrie», afin d'aider les pouvoirs publics à évaluer les possibilités d'approvisionnement national et de lui présenter un point de vue privilégié sur les problèmes pétroliers.

La *Loi sur la société Petro-Canada* obtint la Sanction royale le 30 juillet 1975 et la Société se porta immédiatement acquéreur de 15 p. 100 des intérêts détenus par le gouvernement dans le projet de sables bitumineux de Syncrude, de 45 p. 100 de ses intérêts dans la société Panarctic Oils Limited, et d'une partie de ses intérêts dans le Projet de gaz polaire.

Peu après, en 1976, Petro-Canada acquit ses premières concessions productrices en achetant la société Atlantic Richfield du Canada, au prix d'environ 340 millions de dollars. En faisant cette acquisition, Petro-Canada devenait un important producteur canadien de pétrole et de gaz naturel.

Les années 1978 à 1984 furent particulièrement agitées sur le plan de la politique énergétique nationale, comme vous le savez. La révolution iranienne de 1978 et l'embargo sur le pétrole qui s'ensuivit déclenchèrent une vague de thésaurisation sur les marchés pétroliers internationaux, faisant grimper les cours du pétrole jusqu'à près de 40 \$ le baril. Au Canada, les désaccords fédéraux-provinciaux sur le prix et la fiscalité du pétrole et du gaz naturel provoquèrent de vifs conflits qui débouchèrent finalement sur le Programme énergétique national, lequel représentait une intervention massive du gouvernement fédéral dans l'économie énergétique canadienne.

Cette période fut également marquée par une expansion rapide de Petro-Canada, dans ses activités aussi bien en amont qu'en aval. La Société fit son entrée dans les activités d'aval en procédant à l'acquisition de Pacific Petroleum. Cette acquisition lui permettait de rééquilibrer légèrement les investissements à haut risque et à long terme qu'elle avait effectués à la demande du gouvernement. En entreprenant des activités de raffinage et de commercialisation, elle obtenait l'assurance qu'elle aurait les rentrées de fonds régulières qui lui permettraient d'entreprendre des projets de plus longue haleine.

Parmi les événements qui jalonnèrent l'évolution de la Société durant cette période, mentionnons tout d'abord l'acquisition de Pacific Petroleum, en 1978 et 1979, ce qui comprenait un intérêt de 30 p. 100 dans la société Westcoast Transmission, pour environ 1,5 milliard de dollars. Vint ensuite la découverte, au large de Terre-Neuve, du champ pétrolifère d'Hibernia, en 1979, puis l'acquisition, entre 1981 et 1983, des sociétés Petrofina Canada Inc. et BP Refining and Marketing Canada Ltd., au prix d'environ 2 milliards de dollars.

Les initiatives prises durant cette période confirmèrent le rôle de Petro-Canada comme producteur intégré de premier plan, présent dans tout le pays, d'une côte à l'autre. Cependant, ces acquisitions qui avaient aidé Petro-Canada à équilibrer ses investissements avaient aussi provoqué la détérioration de sa situation financière. Fin 1984, le gouvernement fédéral avait déjà investi 4,3 milliards de dollars dans la Société pour en faire un membre important de l'industrie canadienne du pétrole et du gaz naturel, et c'est cette somme qui a été comptabilisée dans les comptes du gouvernement fédéral.

À la fin des années 1970, Petro-Canada négocia également son premier et unique contrat important d'approvisionnement

[Text]

oil trading. Agreement was reached with Pemex, the Mexican national oil company, to provide Petro-Canada with up to 100,000 barrels per day of crude oil. This deal proved problematic as it was largely in excess of Canadian demand for imported oil. It was eventually modified to provide for a much smaller volume of purchases by Petro-Canada, and eventually allowed to lapse.

In fact, it became clear during this period that many of the original purposes for which Petro-Canada had been established were no longer important.

Mr. Chairman, I give that background, not to go through old issues, but rather to put into perspective, as a baseline, what the government has done subsequently, given the changing oil industry picture that all of us have to face.

When the present government came into office in 1984, it was at a time of significant change in international energy markets. The higher energy prices of the 1970s and early 1980s had provoked some structural changes in the world oil market. Conservation and substitution away from oil had reduced total oil demand sharply, and many new sources of oil production outside of OPEC had come on stream. Consequently, energy security concerns, while still prominent, were less pressing. In Canada, the government also was committed to a more market-oriented energy policy, less dependent upon direct intervention into the energy economy and more confident in the ability of competitive market forces to produce good results in terms of prices, investment, trade and growth. These changed circumstances required a different role for Petro-Canada.

The government was also convinced that a different approach was needed to the energy sector. It was clear that the public interest in energy supply development did not require public ownership of an oil company. Many of the investments in frontier exploration that Petro-Canada had made, largely financed by direct federal incentive grants, proved unsuccessful. The expansion of supply and of Canadian investor participation in the industry could be better assured through establishing a stable and favourable investment climate. It was clear, too, that the "window on the industry" role was unnecessary, as the information needed by the government for energy policy formation was readily available from other sources. In fact, there has been testimony to that effect before this committee. Generally, it became apparent that direct state intervention in the domestic oil market was often non-productive and excessively costly for taxpayers.

Accordingly, in early 1985 the government gave Petro-Canada a commercial mandate. This mandate requires the company to operate on a competitive basis in accordance with

[Traduction]

pétrolier avec un autre État, jouant ainsi le rôle d'agent des pouvoirs publics. Il s'agissait d'un contrat négocié avec Pemex, la société pétrolière nationale du Mexique, concernant la livraison à Petro-Canada d'un maximum de 100 000 barils de pétrole brut par jour. Ce contrat s'avéra cependant problématique, car il dépassait largement la demande canadienne de pétrole importé, et il fut modifié par la suite de façon à réduire les quantités livrées. Finalement, on décida de le laisser expirer.

En fait, cette période révéla que bon nombre des objectifs établis lors de la création de Petro-Canada, et ayant motivé cette création, avaient perdu de leur importance.

Je fais ce rappel historique, monsieur le président, non pas pour ressasser de vieilles lunes, mais plutôt pour replacer dans leur contexte historique les mesures prises ensuite par le gouvernement, du fait de l'évolution globale de l'industrie pétrolière.

Quand notre gouvernement entra en fonctions, en 1984, les marchés énergétiques internationaux connaissaient de profondes mutations. Les prix élevés de l'énergie enregistrés dans les années 1970 et au début des années 1980 avaient provoqué des changements structurels sur le marché mondial du pétrole. Des programmes d'économie d'énergie et de remplacement du pétrole avaient permis de réduire sensiblement la demande totale de produits pétroliers, et beaucoup de nouvelles sources d'approvisionnement avaient fait leur apparition à l'extérieur de l'OPEP. En conséquence, l'objectif de sécurité des approvisionnements énergétiques, bien que toujours important, devint moins primordial. Par ailleurs, le gouvernement canadien s'engageait vers une politique énergétique davantage axée sur l'économie de marché, c'est-à-dire moins tributaire de l'intervention directe de l'État et faisant plus confiance à la capacité des forces concurrentielles d'engendrer des résultats satisfaisants en termes de prix, d'investissement, de commerce et de croissance. Cette nouvelle conjoncture appelait un nouveau mandat pour Petro-Canada.

Le gouvernement était également convaincu qu'il fallait adopter une approche différente à l'égard du secteur de l'énergie. Manifestement, l'intérêt public en matière d'accroissement de l'offre d'énergie n'exigeait pas la propriété publique d'une société pétrolière. Bon nombre des investissements réalisés par Petro-Canada dans les régions dites « pionnières », et largement financés par des subventions incitatives fédérales, furent infructueux. Il semblait préférable, pour augmenter l'offre et la participation des investisseurs canadiens dans l'industrie, de faire régner un climat de stabilité propice aux investissements. Il était également devenu évident que le rôle de Petro-Canada comme « fenêtre sur l'industrie » n'était plus nécessaire puisque les informations dont le gouvernement avait besoin pour formuler sa politique énergétique pouvaient facilement être obtenues ailleurs, ce que d'autres témoins vous ont déjà confirmé. De façon générale, il était devenu patent que l'intervention directe de l'État sur le marché pétrolier canadien était souvent improductive et excessivement coûteuse pour les contribuables.

En conséquence, le gouvernement confia à Petro-Canada un mandat commercial, au début de 1985. Il exigea ainsi de la Société qu'elle exerce ses activités dans un esprit de concur-

[Text]

good industry practice. The corporation is expected to arrange its operations and investments in such a way as to increase the value of the shareholders' equity and earnings. It does so largely at arm's length from the government, with policy guidance provided only in general terms through the annual review by cabinet of the corporation's corporate plan and capital budget. In short, Petro-Canada is subject to most of the same disciplines and expectations as are imposed upon private companies operating in a commercial environment.

Petro-Canada, of course, remains the pre-eminent Canadian company in the oil industry. The government as shareholder has looked to the company to play a strong and positive role in the industry, investing in projects that make commercial sense and stimulating activity that is of broad economic benefit across the country. Petro-Canada also is expected to perform as a model corporate citizen, adopting and, in some cases, setting the industry standard for corporate behaviour in terms of its employment practices, advancement of social policy goals, and environmental performance.

Since the new mandate was given, Petro-Canada has:

1. Participated in the offshore Terra Nova oil discovery;
2. Acquired Gulf Canada's refining, marketing, and distribution assets at a cost of \$896 million;
3. Announced its intention to diversify its activities through all phases of the hydrocarbon value-added chain—and we have seen some of these events just recently;
4. Continued, with its partners, to negotiate terms and conditions which would permit the development of its megaproject interests on a commercial basis.

Petro-Canada now has a history of 14 years of operations behind it. Its current prospects and problems are conditioned to a significant extent by its past history. Some of the high risk frontier investments which it undertook in the early stages of its existence, in fulfilment of its energy policy role, have not proven to be commercially or financially viable. As a result, Petro-Canada's financial performance is now not as robust as is the case for some of its privately-owned competitors. Despite this, the company has become a major player in the Canadian oil and gas scene.

Petro-Canada is now a major integrated company, and it is the largest Canadian-controlled company, with:

1. The second largest proven reserves of oil and natural gas liquids, and the fourth largest natural gas reserves of any company in Canada;
2. The second largest refining capacity and gasoline sales in Canada;

You will know, Mr. Chairman, especially with the "Share the Flame" program that dramatic increases in market share were realized.

[Traduction]

rence, en respectant les lois de l'industrie. La Société est donc censée organiser ses activités et investissements de manière à rehausser la valeur de l'avoir et des revenus de l'actionnaire, ce qu'elle fait essentiellement en restant indépendante du gouvernement, celui-ci ne lui offrant qu'une orientation très générale de ses politiques, par le truchement de l'examen annuel par le Cabinet du plan d'activité et du budget d'immobilisation de Petro-Canada. En bref, Petro-Canada est assujettie à la plupart des règles et attentes imposées aux sociétés privées œuvrant dans un milieu commercial.

Certes, Petro-Canada reste la première société canadienne de l'industrie pétrolière. À titre d'actionnaire, le gouvernement attend d'elle qu'elle joue un rôle puissant et positif dans l'industrie, en investissant dans des projets rentables et en stimulant l'activité économique, dans l'intérêt général de la nation. Petro-Canada a aussi pour mission d'avoir un comportement exemplaire, comme personne morale, voire, dans certains cas, d'établir les normes de l'industrie au chapitre de ses pratiques d'emploi, de la promotion des objectifs sociaux et du respect de l'environnement.

Depuis que son nouveau mandat lui a été confié, Petro-Canada

1. a participé à la découverte du champ pétrolifère extra-côtier de Terra Nova;
2. a acquis, pour 896 millions de dollars, les installations de raffinage, de commercialisation et de distribution de Gulf Canada;
3. a annoncé son intention de diversifier ses activités dans toutes les étapes de valorisation des hydrocarbures, comme nous avons pu le constater récemment;
4. et a continué avec ses associées à négocier les modalités qui lui permettront d'exploiter de manière rentable ses mégaprojets.

Il y a maintenant 14 ans que Petro-Canada est entrée en activité. Ses perspectives d'avenir et ses problèmes actuels sont largement conditionnés par son évolution historique. Certains des investissements à haut risque qu'elle a réalisés dans les régions pionnières peu après sa création, conformément à son rôle politique, se sont avérés infructueux sur le plan commercial ou financier. De ce fait, le bilan de la Société n'est pas aussi solide que celui de certaines de ses concurrentes privées. Malgré cela, la Société est devenue un rouage important de l'industrie pétrolière et gazière du Canada.

Petro-Canada est aujourd'hui une grande société pétrolière intégrée, et la plus grande sous contrôle canadien, qui possède notamment:

1. les deuxièmes réserves prouvées de pétrole et de gaz naturel liquide, en importance, et les quatrièmes réserves de pétrole en gaz naturel au Canada;
2. la deuxième capacité de raffinage et de vente d'essence au Canada;

et vous savez, monsieur le président, que la Société a considérablement augmenté sa part du marché, surtout grâce à son programme du relais de la flamme olympique,

[Text]

3. It has major holdings in Canadian energy megaprojects; it has a 25 per cent interest in Hibernia, a 17 per cent interest in Syncrude, 15 per cent interest in the OSLO project, a 50 per cent interest in Wolf Lake, and a 40 per cent interest in the Terra Nova project, for which it is also the operator.

It seems clear that Petro-Canada will be—and in my opinion, should be—a major force in the Canadian oil and gas industry far into the future. What is perhaps less clear at the present time is the precise form that the company's participation may take.

As is the case for any oil company, Petro-Canada's prospects and future investment decisions will be heavily influenced by the future price of oil, by general economic conditions, and by the value of the Canada/U.S. exchange rate since the main product it produces is priced in U.S. dollars.

The government's view is that Petro-Canada is well positioned to face the challenges of the future. The current rationalization and reorganization at Petro-Canada is in line with industry practices and will lead to lower costs and, we believe, higher efficiencies. We also believe that future investment prospects for the company are good.

The assurance that Petro-Canada will be left to operate without any special intervention by the government does raise questions about the company's ongoing public policy role. I would like to address this issue next.

The principal energy policy objectives of the government remain largely as articulated in 1984:

1. To promote the efficient development and use of Canada's energy resources;
2. To assure security of energy supply;
3. To increase the flexibility, diversity and competitiveness of the Canadian energy economy;
4. To provide opportunities for increased Canadian ownership and control of the domestic petroleum industry; and
5. To ensure that energy contributes to national reconciliation.

These goals are largely being achieved through the implementation of appropriate framework policies. The government's deregulation of energy markets has freed Canadian industry and consumers to protect and further their own best interests in the marketplace, and has eliminated the artificial constraints that previously bound trade. The establishment of a stable investment framework has provided the certainty investors need to make decisions about where and how to develop new supplies. The non-discriminatory, non-interventionist land management regime that we, in cooperation with the coastal provinces, have implemented in Canada's offshore areas has provided the terms necessary to attract companies to economic development prospects on the frontiers. The use of profits-based taxation and of targeted incentives

[Traduction]

3. et des parts importantes dans les mégaprojets canadiens, soit 25 p. 100 dans Hibernia, 17 p. 100 dans Syncrude, 15 p. 100 dans OSLO, 50 p. 100 dans Wolf Lake et 40 p. 100 dans Terra Nova, projet dont elle est également l'exploitant.

Il paraît évident, et à mon avis nécessaire, que Petro-Canada sera encore longtemps appelée à jouer un rôle de premier plan dans l'industrie canadienne du pétrole et du gaz naturel. Par contre, ce qui est peut-être moins évident à l'heure actuelle, c'est la forme particulière que prendra la participation de la Société.

Comme c'est le cas pour toute société pétrolière, les perspectives et les investissements futurs de Petro-Canada seront largement conditionnés par les fluctuations des cours du pétrole, par la conjoncture économique, et par l'évolution du taux de change avec les États-Unis, puisque le principal produit de la Société est coté en dollars américains.

Le gouvernement estime que Petro-Canada est bien placée pour relever les défis du futur. Son programme actuel de rationalisation et de restructuration est conforme aux pratiques en vigueur de l'industrie et lui permettra de réduire ses coûts, et donc d'obtenir des gains d'efficacité. Nous estimons également que les perspectives d'investissement de la Société sont excellentes.

Comme Petro-Canada aura la liberté d'exercer ses activités sans intervention spéciale du gouvernement, il convient de se poser des questions quant à son rôle futur par rapport à l'intérêt public, et j'aimerais les aborder maintenant.

Les principaux objectifs de la politique énergétique du gouvernement restent fondamentalement les mêmes que ceux énoncés en 1984:

1. promouvoir la mise en valeur et l'utilisation efficaces des ressources énergétiques du pays;
2. garantir la sécurité des approvisionnements énergétiques;
3. rehausser la souplesse, la diversité et la compétitivité de l'industrie énergétique canadienne;
4. rehausser les possibilités de participation et de contrôle des Canadiens à l'égard de l'industrie pétrolière nationale;
5. et veiller à ce que l'énergie contribue à la réconciliation nationale.

Ces objectifs sont fondamentalement mis en œuvre grâce à des politiques-cadres appropriées. La déréglementation des marchés énergétiques a rendu les coudées franches à l'industrie et aux consommateurs canadiens pour leur permettre de protéger et de promouvoir leurs propres intérêts sur le marché, et elle a éliminé les carcans artificiels qui entravaient auparavant ce commerce. La mise en place d'une politique d'investissement stable a donné aux investisseurs la stabilité dont ils ont besoin pour prendre des décisions sur l'exploitation des nouvelles sources d'approvisionnement. Le régime de gestion foncière non discriminatoire et non interventionniste que nous avons mis en œuvre, avec la coopération des provinces côtières, dans les zones extra-côtières du Canada a réuni les conditions nécessaires pour inciter les entreprises à y entreprendre des projets

[Text]

has stimulated increased investment in the Canadian oil and gas industry.

These framework policies have been supplemented by specific policies or programs that deal with particular issues. The creation of opportunities for Canadian ownership of the domestic petroleum industry is best achieved by making the industry an attractive place to invest. We have done this. We also, of course, have continued, through Investment Canada, to review proposed acquisitions of oil and gas companies in Canada and to disallow acquisitions of healthy Canadian-owned firms. While the level of Canadian ownership and control has declined in recent years due to the sale of companies in financial difficulty and some rationalization taking place in the industry, there remain good opportunities for expanded Canadian ownership as the industry's economic prospects improve over the next decade.

Mr. Chairman, perhaps I might remind the committee of something that I am sure you all know. It was not so many months ago that oil was being priced at \$14 plus WTI, and that almost every banking prospectus on the industry was regarded at approximately \$15 WTI as the base price. While many in the industry would say that it is not very robust at \$19.50 plus, we are dealing with different figures than we were, for example, a year ago.

As a result of this policy framework, many of the energy policy initiatives that were once carried out in large part by Petro-Canada can now be served without the need for intervention by a crown-owned company. In current circumstances it is not clear that Petro-Canada retains or is likely to be given a public policy role which would require continued crown ownership or direction of the company's activities.

The sources of information available to the government on the operations and opportunities in the industry are today quite extensive. For example, the Petroleum Monitoring Agency gathers and publishes valuable information annually and semi-annually regarding the financial performance of the oil and gas industry, as well as trends in ownership and control. The National Energy Board and my own department are also well-informed on industry developments and able to provide advice on developments in geology, technology and market conditions. While the government welcomes and values the candid advice sometimes offered by Petro-Canada senior management on conditions in the industry, the "window on the industry" role no longer is a critical element of Petro-Canada's mandate.

That brings me to the privatization issue. These considerations naturally lead to the question of whether and when the government might choose to privatize Petro-Canada. Primary responsibility for bringing proposals to privatize crown corporations before Cabinet rests with my colleague, the Honourable John McDermid, Minister of State for Privatization and Regulatory Affairs. The government's policy has been to priva-

[Traduction]

de développement économique. L'application d'une fiscalité appliquée aux profits et d'incitations ciblées a stimulé l'investissement dans l'industrie canadienne du pétrole et du gaz naturel.

Ces politiques-cadres ont été complétées par des politiques et programmes spécifiques destinés à résoudre des problèmes particuliers. C'est en faisant de cette industrie un secteur où il est intéressant d'investir qu'on pourra développer les possibilités de propriété canadienne de l'industrie pétrolière nationale. Bien sûr, par le truchement d'Investissements Canada, nous avons continué d'examiner les projets d'acquisition de sociétés pétrolières du Canada et de rejeter ceux concernant des sociétés en bonne santé. S'il est vrai que le pourcentage de propriété et de contrôle canadiens a diminué depuis quelques années, à cause de la vente d'entreprises connaissant des difficultés financières et de la rationalisation en cours dans l'industrie, il reste encore d'excellentes possibilités d'élargir la propriété canadienne à mesure que s'amélioreront les perspectives économiques de l'industrie durant la prochaine décennie.

Je devrais peut-être en profiter, monsieur le président, pour rappeler quelque chose que vous connaissez probablement tous. Il y a quelques mois encore, le prix du brut intermédiaire du Texas tournait autour de 14 \$, et pratiquement tous les analystes de l'industrie dressaient leurs plans sur cette base. Aujourd'hui, le prix tourne autour de 19,50 \$ le baril et, même si d'aucuns pensent que ce n'est pas un prix très solide, la situation est quand même bien différente de celle que nous connaissions il y a un an.

Suite à la mise en place de cette structure, bon nombre des politiques énergétiques qui étaient autrefois essentiellement mises en pratique par Petro-Canada peuvent maintenant être engagées sans l'intervention d'une société d'État. Dans les circonstances actuelles, il n'est pas certain que Petro-Canada conserve un rôle politique, ou soit susceptible de s'en voir attribuer un, qui l'obligerait à rester sous la propriété et le contrôle de l'État.

Le gouvernement dispose de maintes sources d'information sur les activités et perspectives de l'industrie. Par exemple, l'Agence de surveillance du secteur pétrolier rassemble et publie des informations annuelles et semestrielles précieuses sur les résultats financiers des entreprises, ainsi que sur les tendances en matière de propriété et de contrôle. L'Office national de l'énergie et mon propre ministère sont également très bien informés sur l'évolution de l'industrie et peuvent conseiller le gouvernement sur les questions de géologie, de technologie et de marché. Certes, le gouvernement apprécie à leur juste valeur les avis très francs que lui adresse de temps à autre la haute direction de Petro-Canada sur la situation de l'industrie, mais le rôle de «fenêtre sur l'industrie» n'est plus un élément décisif du mandat de la Société.

Ce qui m'amène au problème de la privatisation, car beaucoup se demandent tout naturellement si et quand le gouvernement décidera de privatiser la Société. C'est à mon collègue, l'honorable John McDermid, ministre d'État à la Privatisation et aux Affaires réglementaires, qu'il appartient de formuler des propositions de privatisation des sociétés d'État. La politique du gouvernement à cet égard est de privatiser, de manière

[Text]

tize, in an orderly and financially sound way, any crown corporations that no longer serve a clear public policy role.

The government has had privatization of Petro-Canada under review for some time. However, I would reiterate to honourable senators that no decision has been taken. Because of its size and importance to the Canadian energy sector, any privatization would have to be carefully planned and implemented, and would have certain practical constraints. For example, privatization should not occur at a time or in a way that would fundamentally harm the business prospects of the company. It should not be allowed to distort the share prices of other Canadian corporations which compete with Petro-Canada. Any privatization must respect the valid concerns of the management and employees of the firm being privatized. Finally, privatizations must not inhibit the achievement of other government objectives, such as an acceptable level of Canadian ownership, and must be done in such a way as to provide Canadians with ample opportunity to purchase shares in the privatized corporation. While privatization remains a distinct possibility, from my perspective there are no reasons compelling an immediate sale.

In conclusion, I think that Petro-Canada has responded well to its changing mandate over the course of its history. The original public policy roles that were envisaged for Petro-Canada have been met, or are no longer necessary due to changes in the intervening 14 years. In my view, it is arguable as to whether it ever was necessary to establish a crown corporation to meet these objectives. At the same time, no new public policy functions which would compel continued crown ownership of the company have been identified. Petro-Canada is not viewed by this government as an instrument of energy policy. However, as the largest Canadian-owned oil company its continued prosperity is of major concern to the government.

Mr. Chairman, as demonstrated during the cross-country torch relay which was sponsored by Petro-Canada prior to the Calgary Winter Olympics, Canadians identify with Petro-Canada as a highly-visible source of national pride and effort. I believe that this would be so with or without public ownership. Regardless of its public policy role, I believe Petro-Canada will remain a symbol of Canadian achievement in an increasingly competitive world.

The Chairman: Before we begin our questioning, I should point out at this stage that normally our meeting would adjourn in an hour at 5:30, and inquiries lead me to conclude that that is the preference of the minister, although he might be persuaded to stay over a little bit, but in no event beyond 6 o'clock.

Perhaps I can begin the questioning with a comment along the lines of, to use the words of the Economic Council of Canada, the social purpose of Petro-Canada. We have discussed what Petro-Canada's social purpose has been, but there has not been much discussion of late on what its social purpose should be. That inevitably leads to the question, "What is the government's energy policy?" Looking at Petro-Canada in the

[Traduction]

ordonnée et financièrement saine, toute société d'État qui ne remplit plus une fonction évidente d'intérêt public.

Le gouvernement étudie depuis quelque temps déjà la possibilité de privatiser Petro-Canada. Je tiens cependant à rappeler qu'aucune décision n'a encore été prise. Étant donné la taille de la Société, et son importance pour l'industrie canadienne de l'énergie, tout processus éventuel de privatisation devra être soigneusement planifié et engagé, et respecter certaines contraintes d'ordre pratique. Par exemple, nous ne pourrions pas privatiser à un moment et d'une manière qui nuiraient aux intérêts commerciaux fondamentaux de la Société. De même, un tel projet ne devra pas être engagé s'il aboutissait à fausser le cours des actions d'autres sociétés canadiennes faisant concurrence à Petro-Canada. Toute privatisation devra respecter les soucis légitimes de la direction et des employés de la Société. Finalement, aucune privatisation ne devra entraver les autres objectifs du gouvernement, concernant notamment le maintien d'un niveau acceptable de propriété canadienne, et elle devra se faire de manière à fournir aux Canadiens de vastes possibilités d'acquisition des actions de la Société. S'il est vrai que la privatisation de Petro-Canada reste tout à fait possible, il n'existe à mon sens aucune raison impérieuse de passer immédiatement à l'action.

En conclusion, j'estime que Petro-Canada s'est bien acquittée de sa mission, depuis sa création. Les objectifs publics qui lui avaient été attribués ont été atteints, ou ne sont plus nécessaires à cause des mutations intervenues durant les 14 dernières années. À mon sens, on peut légitimement se demander s'il était vraiment nécessaire de mettre sur pied une société d'État pour atteindre ces objectifs. En même temps, aucun nouvel intérêt public n'a pu être identifié qui obligeât à préserver la propriété publique de la Société. Pour notre gouvernement, Petro-Canada n'est pas un instrument de sa politique énergétique. Par contre, comme c'est la première société pétrolière sous propriété canadienne, le gouvernement est particulièrement soucieux de préserver sa prospérité.

Monsieur le président, comme nous avons pu le constater à l'occasion du relais de la flamme olympique commandité par Petro-Canada avant les Jeux olympiques d'hiver, à Calgary, Petro-Canada est pour nos concitoyens une source nationale éblouissante de fierté et d'efforts. Je suis convaincu que cela continuerait même si la Société était privatisée. Quel que soit son rôle public, Petro-Canada, j'en suis certain, restera un symbole des succès canadiens dans un monde de plus en plus compétitif.

Le président: Avant de passer aux questions, je dois signaler que nous levons généralement la séance à 17 h 30, soit dans une heure, et je crois comprendre que cela convient tout à fait au ministre, mais peut-être pourrait-il être persuadé de rester un peu plus longtemps, en ayant la garantie de ne pas dépasser 18 heures.

Je vais ouvrir la discussion en évoquant un commentaire du Conseil économique du Canada au sujet de la finalité sociale de Petro-Canada. Nous avons discuté du rôle social de la Société, mais nous n'avons pas beaucoup discuté, au niveau collectif, de ce que devrait être sa finalité sociale. Question qui débouche inévitablement sur une autre: «Quelle est la politique énergétique du gouvernement?» Si j'examine la situation de

[Text]

abstract tends to lead one to the conclusion that is currently being drawn as a result of certain actions—for example, the corporate plan no longer comes before Parliament for review and Bill C-4, which will come before us, will take the corporation off the international energy panel—which is that it is becoming less active in the state-to-state relationships it has previously pursued. In your statement to the committee you say, “The government’s policy has been to privatize, in an orderly and financially sound way, any crown corporations that no longer serve a clear public policy role.” Of course, if a public corporation has its role taken away, it is then very easy to say that it no longer has a role.

Mr. Minister, I hope you will understand why we are considering the corporation beyond its corporate boundaries. Having said that, I invite Senator Roblin to raise his questions.

Senator Roblin: Mr. Chairman, I would like to raise one or two points having to do with the role envisaged for Petro-Canada. The minister has made reference to a number of functions that Petro-Canada no longer performs. It is my impression that these responsibilities have been taken over by others, and the reason why this company does not perform them is because it has been deemed advisable that they be performed by other people. Is my statement correct and, if so, who is discharging these functions now?

Mr. Epp: Petro-Canada was responsible for certain functions during the time of the National Energy Policy. I refer to the monitoring function as the so-called “window on the industry”. The department now monitors through the Energy Monitoring Agency, but we do not do state-to-state monitoring—if, in fact, there is a need—and we do not carry out exploration. So the company has clear divisions. Petro-Canada also performs an international role. I would suggest that perhaps that is another area for the committee to look at, namely, the international role that Petro-Canada fulfils.

Senator Roblin: So you are saying that the energy monitoring body has taken over the function that was originally assigned to Petro-Canada in order to provide you with the information you need on the industry, and you add to that other sources of information as well. So we can discount that policy requirement. Who represents Canada on the Energy Supplies Allocation Board?

Mr. Epp: Petro-Canada’s seat on the Energy Supplies Allocation Board has been removed. In fact, in my discussions with Petro-Canada management, while they did not say they wanted to be on or off something, they could see that the role they were asked to play could potentially lead to the conflict of interest position in which they found themselves in the Emergency Allocations Board. That was part of the reason for the introduction of Bill C-4. The appointment now to the Emergency Allocations Board is an appointment made by the government.

Senator Roblin: That is on the domestic side. Who represents us on the International Energy Agency, which has its headquarters in Brussels? Is that a Petro-Canada responsibility?

[Traduction]

Petro-Canada de manière abstraite, je suis porté à conclure que la politique du gouvernement découle de certaines mesures qu’il a prises, par exemple du fait que le plan d’activité de la société n’est plus soumis au Parlement, et du fait que le projet de loi C-4, dont nous serons bientôt saisis, retirera la Société de l’Agence internationale de l’énergie. Autrement dit, par son action, le gouvernement rend Petro-Canada de moins en moins active au niveau des relations d’État à État. Vous avez dit que la politique du gouvernement consiste à privatiser, de manière ordonnée et financièrement saine, toute société d’État qui ne remplit plus un rôle évident d’intérêt public. Évidemment, si on enlève peu à peu ce rôle à la Société d’État, il devient très facile de dire que celle-ci ne remplit plus ce rôle.

J’espère que vous comprenez, monsieur le ministre, pourquoi nous examinons les activités de la Société dans un contexte plus général. Cela dit, je donne la parole au sénateur Roblin.

Le sénateur Roblin: Je voudrais tout d’abord soulever une ou deux questions concernant le rôle envisagé pour Petro-Canada. Le ministre a dit qu’il existe plusieurs fonctions que Petro-Canada n’exécute plus. J’ai l’impression que ces fonctions ont été assumées par d’autres et que, si Petro-Canada ne les exécute plus, c’est parce qu’on a jugé bon de les transmettre à d’autres. Ai-je raison? Dans l’affirmative, qui assume ces fonctions?

M. Epp: Petro-Canada assumait certaines responsabilités à l’époque du Programme énergétique national, notamment lorsqu’elle jouait le rôle de fenêtre sur l’industrie. Aujourd’hui, le ministère surveille l’industrie par le truchement de l’Agence de surveillance de l’industrie énergétique, mais nous ne faisons pas de contrôle de l’industrie État par État. La société Petro-Canada exerce par contre d’autres fonctions bien distinctes, et elle joue également un rôle international. Voilà peut-être d’ailleurs un autre domaine que votre comité pourrait examiner de près.

Le sénateur Roblin: Vous voulez donc dire que l’organisme de surveillance de l’industrie énergétique assume aujourd’hui les fonctions qui avaient été attribuées à Petro-Canada pour vous fournir les informations dont vous avez besoin sur l’industrie. Nous pouvons donc ne plus tenir compte de ce rôle public de Petro-Canada. Qui représente le Canada au sein de l’Office de répartition des approvisionnements d’énergie?

M. Epp: Le siège de Petro-Canada au sein de cet Office a été aboli. De fait, mes discussions avec la haute direction de Petro-Canada m’ont permis de constater que si celle-ci ne demandait pas à recevoir telle ou telle mission spécifique et comprenait bien que le rôle qu’on lui demandait de jouer au sein de l’Office risquait de la placer en conflit d’intérêts. C’est l’une des raisons pour lesquelles le projet de loi C-4 a été formulé. Le représentant du Canada à l’Office de répartition des approvisionnements d’énergie est maintenant nommé par le gouvernement.

Le sénateur Roblin: Bien. Qui nous représente au sein de l’Agence internationale de l’énergie, dont le siège social est à Bruxelles? Est-ce Petro-Canada?

[Text]

Mr. Epp: It is headquartered in Paris. Petro-Canada did not represent Canada. The minister represents Canada at the biannual meetings that take place. Otherwise, appointments are made directly by the government of public servants to serve on IEA.

Senator Roblin: When we were talking to Mr. Hopper in Calgary, he referred to his problem of financing future activities and told us that a debt equity ratio of about 30 per cent was as high as he wished to go and that he would be concerned about finding new sources of capital. Have you any reaction to that problem?

Mr. Epp: It came as a bit of a surprise to me, being in the same city and meeting Mr. Hopper for other reasons that evening in Alberta. I had seen the statement that Mr. Hopper was going to give. The \$500 million reference was not in it but obviously senators, with their ability to get down to the real facts, were able to extract this figure from him.

I do not think the figures are out of line. I think Mr. Hopper put forward a number of conditions. For example, I thought he prefaced it, for example, relative to oil prices at that time—in other words: What will be the cash flow of the company? Another condition was, if the company went ahead with the mega projects in which it is involved with Oslo, Hibernia and Terra Nova, just to name three, and if it were not to divest of any of its assets then the debt-to-asset ratio was one that he felt he could not sustain. As a chief executive officer of the company I, frankly, share the view that he expressed in Calgary, but I do not think any of us—whether Petro-Canada is a crown corporation or whether it would be privatized—want to see the company stripped of its economic strength in such a way that it is either not attractive to the market or it cannot fulfil the functions which up to this time it has fulfilled, in my mind, quite well up to now.

If Senator Roblin is asking whether the Government of Canada is contemplating a cash infusion of the order of \$500 million into Petro-Canada, the answer is no.

Senator Roblin: Presumably he would have to raise it in the private sector or sell something if he wanted to maintain his ratios.

Mr. Epp: That is correct. If you take a look at some of the assets that have been sold, you will see that his debt-to-asset ratio has changed somewhat.

Senator Roblin: The latest issue of the Canadian Petroleum Industry Monitoring Report deals with the question of capital issues, and my recollection is that they were about 30 per cent.

Mr. Epp: Is that debt to capital?

Senator Roblin: Yes.

Mr. Epp: I believe it is 40 per cent.

Senator Roblin: Am I correct that he may have a little room?

Mr. Epp: I am sorry; when we look at the five-year plan, that is projected for 1994.

[Traduction]

M. Epp: L'Agence a son siège social à Paris, et ce n'est pas Petro-Canada qui nous y représente. C'est le Ministre qui le fait, lors des réunions semestrielles de l'Agence. Les fonctionnaires canadiens au sein de l'Agence sont nommés directement par le gouvernement.

Le sénateur Roblin: Quand nous avons discuté avec M. Hopper, à Calgary, il a parlé du problème de financement des activités futures de la société. Il nous a dit alors qu'un coefficient d'endettement d'environ 30 p. 100 serait élevé et qu'il souhaiterait trouver de nouvelles sources de capital. Comment réagissez-vous à ce commentaire?

M. Epp: J'ai été un peu surpris par cette déclaration, notamment parce que je devais rencontrer M. Hopper le soir même, à Calgary. J'avais vu le texte de sa déclaration devant votre comité mais le chiffre de 500 millions de dollars n'y figurait pas. Évidemment, les sénateurs étant particulièrement doués pour aller au fond des choses, vous êtes parvenus à lui faire avouer ce chiffre.

Je ne pense pas que le chiffre soit exagéré. Si je ne me trompe, M. Hopper a aussi fixé un certain nombre de conditions. Par exemple, il a dit que son chiffre était basé sur les prix du pétrole en vigueur au moment considéré, c'est-à-dire qu'il faudrait constamment tenir compte des liquidités brutes de la société. D'autre part, si la société continuait l'exploitation de ses mégaprojets, comme OSLO, Hibernia et Terra Nova, et si elle ne liquidait pas certains de ses actifs, elle risquait de se retrouver avec un coefficient d'endettement beaucoup trop lourd. Je dois vous dire très sincèrement que je partage l'opinion exprimée par M. Hopper à Calgary, mais je ne pense pas que nous souhaitions, que Petro-Canada soit privatisée ou non, voir la société dépouillée de sa puissance économique à un point tel qu'elle ne susciterait plus d'intérêt sur le marché ou qu'elle ne pourrait plus assumer les fonctions dont elle s'est à mon avis fort bien acquittée jusqu'à présent.

Cela dit, si vous voulez savoir si le gouvernement du Canada envisage d'investir actuellement 500 millions de dollars dans Petro-Canada, la réponse est non.

Le sénateur Roblin: Donc, s'il veut ne pas alourdir son coefficient d'endettement, il devra trouver son capital sur le secteur privé ou vendre certains de ses actifs?

M. Epp: C'est exact. D'ailleurs, si vous examinez certains des actifs qui ont déjà été vendus, vous pourrez constater que son coefficient d'endettement a déjà changé.

Le sénateur Roblin: Dans le dernier rapport de surveillance de l'industrie pétrolière canadienne, on aborde cette question de capitalisation, et je me souviens qu'on y parle d'un coefficient d'environ 30 p. 100.

M. Epp: D'endettement?

Le sénateur Roblin: Oui.

M. Epp: Je crois que c'est 40 p. 100.

Le sénateur Roblin: Ai-je raison de penser qu'il lui reste encore une certaine marge?

M. Epp: Veuillez m'excuser, le plan quinquennal parle du coefficient prévu pour 1994.

[Text]

Senator Roblin: The question of energy security is one which frequently arises in this committee and I wonder if you would give us your views on that situation at the present time. Perhaps you could discuss the sources of our import supply and how you feel about the general problem of the government's responsibility with respect to the energy sector.

Mr. Epp: This goes to some of your previous comments. If one looks at the energy policy of the Government of Canada, one will see that we are blessed, both from a government's point of view and, more importantly, as a nation, with the ability to have energy self-sufficiency. That energy self-sufficiency, in my mind, can only be achieved through an energy mix. I am sure honourable senators know that I have been pushing fairly hard on the nuclear side. Not all Cabinet ministers of energy in the past, both Conservative and Liberal, have been as comfortable with that topic as I have been. I believe that is just part of the mix. I use that here to make the point that energy self-sufficiency remains an energy policy of the Government of Canada.

I might add that I sometimes feel chagrined from time to time when people ask us to look at the American energy policy. I do not think we should look at American energy policy. America today produces about 50 per cent of its domestic requirements and we produce 100 per cent, plus we are an exporting nation. I do not have to take senators through the fact that we do import for reasons of transportation and geography.

Senator Roblin alludes to an interesting point. I know there was testimony here from Mr. Stoneman of Shell—and I have spoken to him on other occasions—who, for instance, through Shell, did not participate in the mega projects. There is always a debate surrounding mega projects as to whether they are needed for energy security. For the first time in a long time we have seen domestic oil production start to decline, especially in the western sedimentary basin. I am not an energy analyst but every analyst I have spoken to says that that decline will continue. We have had enhanced recovery and we can possibly do more in that field. However, I think the decline will still continue.

I have some difficulty when people say that energy mega projects are not needed to maintain oil self-sufficiency. Similar things were said about syncrude, and the price of syncrude per barrel now is around \$9 or \$10 a barrel, cost—quite apart from what happened this weekend.

I sincerely believe that while there will be those who will argue that these mega projects are only for reasons of regional development benefit—and I do not think one should deprecate that totally, particularly when one looks at what is happening in Atlantic Canada—I believe we need those projects because of the long lead time to maintain oil self-sufficiency as well.

[Traduction]

Le sénateur Roblin: Le problème de la sécurité des approvisionnements énergétiques est fréquemment évoqué devant notre comité, et j'aimerais savoir ce que vous en pensez, à l'heure actuelle. Peut-être pourriez-vous nous donner des précisions sur nos principales sources d'importation et nous dire ce que vous pensez du problème général de la responsabilité du gouvernement à l'égard du secteur énergétique?

M. Epp: Puisque vous abordez ainsi la politique énergétique du gouvernement, laissez-moi vous dire tout d'abord que nous avons la chance extraordinaire, aussi bien au plan gouvernemental que national, d'avoir les ressources nécessaires pour assurer notre autosuffisance énergétique. Cependant, cet objectif ne peut être atteint, à mon avis, qu'en équilibrant les diverses formes d'énergie. Je suis sûr que vous avez fait des pressions assez fortes en faveur de l'énergie nucléaire. Je sais que tous les ministres de l'Énergie qui m'ont précédé, conservateurs ou libéraux, n'étaient pas aussi favorables que moi à cette forme d'énergie. J'évoque cependant cette possibilité pour souligner que l'autosuffisance énergétique reste un objectif de la politique énergétique fédérale.

J'ajoute en passant que je suis parfois exaspéré par ceux qui nous implorent de copier la politique énergétique américaine. Je ne pense pas que nous ayons quoi que ce soit à en apprendre. L'Amérique produit aujourd'hui environ 50 p. 100 de ses besoins, alors que nous couvrons 100 p. 100 des nôtres, et que nous sommes en plus un pays exportateur. Je n'ai pas à vous expliquer que c'est pour des raisons de transport et de géographie que nous importons certains de nos approvisionnements.

Le sénateur Roblin évoque un facteur intéressant. Je sais que M. Stoneman, de Shell, à qui j'ai déjà eu l'occasion de parler à plusieurs reprises, a témoigné devant votre comité, et que la société Shell, par exemple, ne participe pas aux mégaprojets. On peut toujours se demander si les mégaprojets sont nécessaires pour assurer nos approvisionnements. Pour la première fois depuis longtemps, nous venons cependant de constater que notre production pétrolière intérieure s'inscrit à la baisse, notamment dans le bassin sédimentaire de l'Ouest. Je ne suis pas un spécialiste des questions énergétiques, mais tous ceux à qui j'en ai parlé m'ont dit que ce déclin va se poursuivre. Nous avons lancé des projets de récupération assistée, et nous pouvons peut-être faire encore plus dans ce domaine, mais cela ne suffira pas à arrêter le déclin.

J'ai peine à comprendre ceux qui affirment que les mégaprojets énergétiques ne sont pas nécessaires pour maintenir notre autosuffisance. On disait la même chose de Syncrude, alors que son coût de production est aujourd'hui de l'ordre de 9 \$ à 10 \$ le baril, nonobstant tout ce qui s'est passé cette fin de semaine.

Certes, d'aucuns diront toujours que ces mégaprojets ne sont entrepris que pour des raisons de développement économique régional, et je ne suis pas de ceux qui n'accordent aucune valeur à cet objectif, surtout quand on voit ce qui se passe actuellement dans les provinces atlantiques, mais je suis aussi convaincu que nous avons besoin de ces projets, étant donné qu'il faut prendre des décisions très longtemps à l'avance pour préserver notre autosuffisance pétrolière.

[Text]

The argument is made by others that oil will come on line or come on stream when prices are such that people feel it is valuable to invest. My view is that we have to have taken the decisions that we did.

I should also point out that I am criticized to the effect that mega projects will increase CO₂ production. It will simply replace other oil. It does not increase CO₂ production and I think people should analyze that a little more carefully.

When looking at the oil gas industry, I think the real issues we have to deal with are prices, confidence and how we can get additional investment. We get investment in one of two places: from the private sector or from government. I do not think government will be making the kinds of investment in the oil sector that we saw in the last couple of years.

The Chairman: I have a supplementary question with respect to additional government investment in Petro-Canada and Mr. Hopper's telling us that he would not want to see the company with a debt-equity ratio any worse than it is. I should also refer to the comment you made with respect to the company's holdings in Oslo and Hibernia. Mr. Hopper's suggestion was that those would be holdings that Petro-Canada would dispose of. That may be a subtle way of communicating something that he either means or does not mean. In any event, what is the government's position if Petro-Canada starts to divest itself of holdings? We know that from a policy perspective the Government of Canada supports the company with grants and lease guarantees. What would be your position if Petro-Canada started to back off?

Mr. Epp: First of all, Mr. Chairman, you are the first person who ever said to me that Mr. Hopper was subtle. In my relations with him, I always thought he was fairly direct as to what was needed.

The Chairman: It was my attempt at humour, Mr. Minister.

Mr. Epp: I will accept it as that. Seriously, however, with respect to OSLO, Mr. Chairman, some money has been spent, but the final decision is going to be made in 1991. As you know, there is a great deal of speculation with all of these projects. I can give the committee some quick overviews. The negotiations are going well. We are moving toward final agreement on OSLO, and the final decision will be made in 1991. So, in terms of Petro-Canada's exposure, that decision is downstream somewhat.

As you know, Mr. Chairman, we were hoping to conclude Hibernia last year. The present situation is that we believe we can finalize everything on Hibernia, including the legal requirements and the industrial benefits package, by June of 1990, which would delay construction by one year from the earlier projected date. Oil was to flow from Hibernia in 1995, and should now flow in 1996. At least, that is the present situation. If you are asking me directly whether Petro-Canada, either through Mr. Hopper or through the board, has indicated at any time that they were not fully committed to Hibernia under the present terms as we are negotiating them, then quite the opposite is taking place. I have found Petro-Canada to be

[Traduction]

D'autres nous disent que nous aurons tout le pétrole dont nous avons besoin lorsque les prix seront tels qu'il vaudra la peine d'investir dans ce secteur. À mon sens, cela n'invalide pas les décisions que nous avons prises.

Je dois également dire qu'on critique ces décisions en disant que les mégaprojets augmenteront la production de CO₂. Mais cela n'est pas vrai, car ce pétrole sera simplement destiné à remplacer du pétrole existant. J'invite donc les critiques à examiner la situation un peu plus attentivement.

Le vrai problème auquel nous faisons face, au sujet du pétrole et du gaz naturel, est un problème de prix, de confiance et de stimulation des investissements. Les investissements ne peuvent provenir que de deux sources: privée ou publique. À mon sens, le gouvernement ne fera plus dans le secteur pétrolier des investissements aussi massifs que ces dernières années.

Le président: Je voudrais poser une question supplémentaire au sujet d'une hausse éventuelle des investissements publics dans Petro-Canada. M. Hopper nous a dit qu'il ne veut pas alourdir son coefficient d'endettement. De votre côté, vous venez d'évoquer la nécessité des investissements réalisés par Petro-Canada dans OSLO et Hibernia, par exemple, mais M. Hopper affirme que ce sont des investissements dont Petro-Canada pourrait se débarrasser. C'est peut-être là de sa part une méthode très subtile pour faire passer un message différent, mais il n'en reste pas moins qu'on peut se demander quelle sera la position du gouvernement si Petro-Canada commence à vendre ses actifs? Nous savons que le gouvernement appuie la Société grâce à des subventions et à des garanties de concessions. Que feriez-vous si Petro-Canada commençait à faire marche arrière?

M. Epp: Laissez-moi vous dire, monsieur le président, que vous êtes le premier à dire que M. Hopper est subtil. Pour ma part, j'ai toujours constaté qu'il était très direct quand il avait besoin de quelque chose.

Le président: Je voulais faire de l'humour, monsieur le ministre.

M. Epp: Ça me paraît plus logique. Quoi qu'il en soit, en ce qui concerne OSLO, certaines sommes ont déjà été dépensées mais la décision définitive ne sera prise qu'en 1991. Comme vous le savez, ces projets suscitent actuellement beaucoup d'interrogations, et je vais tenter d'exposer brièvement la situation. Les négociations avancent bien et nous avançons vers une entente finale sur OSLO, mais la décision ultime ne sera prise qu'en 1991. Donc, pour ce qui est de l'endettement de Petro-Canada à cet égard, la décision n'est pas pour demain.

Comme vous le savez, nous espérons parvenir à une conclusion cette année au sujet du projet Hibernia. Nous espérons aujourd'hui mettre la dernière main à tout cela, c'est-à-dire aux exigences juridiques et aux retombées industrielles, d'ici à juin 1990, ce qui retarderait d'un an les travaux de construction par rapport à la date qui avait été prévue. Le pétrole qui devait provenir d'Hibernia en 1995 ne commencera à en sortir qu'en 1996, tout au moins dans la situation actuelle. Si vous me demandez maintenant si Petro-Canada, par le truchement de M. Hopper ou du conseil d'administration, nous a dit que la Société n'était pas complètement engagée à l'égard d'Hibernia, selon les modalités que nous négocions actuellement, je vous

[Text]

very helpful in moving other members of the consortium along the path of decision making.

I may have given some honourable senators who might not think we should privatize Petro-Canada a better reason for their point of view than they have heard before.

The Chairman: Yes. That is very much in some of our minds. What if Petro-Canada starts, in a very direct way, to challenge the government either to move on privatization or not, by divesting itself of interests in these projects where you have just said it makes sense that it would be stimulus to them proceeding? If there is one partner which is "on board" in them, it will be the state-owned oil company. Can you enlighten us on that?

Mr. Epp: I do not know if I can enlighten you sufficiently, Mr. Chairman, any more than with what I have already said. I have had no indications from Petro-Canada that they cannot meet their Hibernia commitment or that they do not want to meet their Hibernia commitment. I cannot put it in a more direct manner than that. In fact, when I became Minister of Energy—not that I am trying to put that in any great historical context—there were real problems in terms of the Newfoundland deal. That was with the previous government in St. John's, not the present Liberal government. We had as much difficulty with Conservative friends in St. John's as we have with Liberal friends. Of course, I am speaking specifically about Hibernia now. However, I believe the negotiations are going well. I do not believe that the real issue for us with Hibernia at the present time is Petro-Canada, in or out, or Mobil leading the way, in or out. If you wish to know the details, the real issue with Hibernia is whether we can agree to provide the industrial benefits that Newfoundland feels it should get from the offshore for the construction period up to 1995. There is also the problem of the premium that Canada and the companies are willing to pay to bring that kind of mega-project onstream, when a lot of that technology, both the software as well as the straight manufacturing, be it topsides or whatever, is going to be done offshore at a lower price, thus achieving the pay back or the net back much earlier. Those are the real issues we are coping with right now.

The Chairman: I appreciate that elaboration and confirmation. I guess deadlines can change, but for OSLO it is 1991, at least a year away.

Mr. Epp: That is right.

The Chairman: And the deadline for Hibernia is probably late next spring?

Mr. Epp: I sincerely believe that Hibernia will take place, but I do not want to mislead the committee in any way as to where we are right now with the industrial benefits package, or by saying that it is difficult only in terms of how we maximize benefits for Canada as against getting the project onstream.

The Chairman: In any event, it is not a done deal.

Mr. Epp: No.

[Traduction]

répondrai que c'est tout à fait le contraire. Petro-Canada a été très utile pour faire avancer les autres membres du consortium vers une décision.

En disant cela, je viens peut-être de donner de nouveaux arguments aux honorables sénateurs qui pensent que nous ne devrions pas la privatiser.

Le président: Certes, cela ne nous a pas échappé. Que se passerait-il si Petro-Canada décidait de contester directement le gouvernement, en lui demandant soit de la privatiser immédiatement, soit de la laisser se débarrasser des intérêts qu'elle possède dans ces projets, alors que ces derniers vous paraissent encore tout à fait légitimes? S'il y a un partenaire, dans ces projets, qui est censé aller de l'avant, ce doit bien être notre société pétrolière nationale, ne croyez-vous pas?

M. Epp: Je ne vois pas vraiment ce que je puis ajouter à ce que je vous ai déjà dit. Les représentants de Petro-Canada ne m'ont jamais dit qu'ils ne seraient pas prêts à respecter leurs engagements envers Hibernia, ou qu'ils ne veulent pas le faire. Je ne peux pas être plus clair que cela. De fait, quand je suis devenu ministre de l'Énergie, cela dit sans vouloir brosser une grande fresque historique, le projet de Terre-Neuve faisait face à de graves problèmes. Ces problèmes existaient avec le gouvernement de l'époque, non pas avec le gouvernement libéral actuel. Autrement dit, nous avions autant de difficultés avec nos amis conservateurs de Saint-John's que nous en avons aujourd'hui avec nos amis libéraux. Je ne parle ici que du projet Hibernia, notez-le bien. Quoi qu'il en soit, les négociations avancent maintenant bien, et je ne pense pas que le vrai problème soit relié au rôle de Petro-Canada, ou de la société Mobil. Si vous voulez les détails, le vrai problème du projet Hibernia consiste à savoir si nous acceptons de fournir à Terre-Neuve les retombées industrielles qu'elle estime devoir obtenir des activités de construction extracôtières, jusqu'en 1995. S'ajoute à cela le problème de la prime que le Canada et les entreprises accepteraient de payer pour faire entrer ce méga-projet en production, alors qu'une bonne partie de la technologie requise, tant sur le plan informatique que sur le plan manufacturier, sera mise au point à l'étranger à moindre prix, ce qui permettra de récupérer les investissements beaucoup plus tôt. Voilà les vrais problèmes qui se posent actuellement.

Le président: Je vous remercie beaucoup de ces précisions. En ce qui concerne le projet OSLO, la date limite est bien 1991, soit dans un an?

M. Epp: C'est cela.

Le président: Et pour Hibernia, c'est probablement le printemps prochain?

M. Epp: Je suis tout à fait convaincu que le projet Hibernia sera réalisé, mais je ne veux pas vous induire en erreur en ce qui concerne l'état actuel des négociations ou le problème des retombées industrielles, ni vous dire que les difficultés actuelles portent simplement sur la question de l'optimisation des avantages pour le Canada.

Le président: Quoi qu'il en soit, l'entente est encore loin d'être signée.

M. Epp: C'est vrai.

[Text]

The Chairman: You do agree that Petro-Canada's participation in those projects is useful in terms of the government pursuing its policy that they proceed?

Mr. Epp: I have always stated that, and did so again today.

Senator Hastings: I apologize, Mr. Chairman and Mr. Minister, for my tardiness. I can only blame it on Air Canada. They have never been on time since they were privatized.

Mr. Epp: A good shot.

Senator Roblin: They were 15 minutes early into Winnipeg last week.

Senator Hastings: My question deals with the way you articulated government policy as being to privatize, in an orderly and financially-sound way, any crown corporation that no longer serves a clear public policy role. You subsequently said that you have identified no public policy function that would compel you to continue with crown ownership of Petro-Canada. You say that Petro-Canada is not viewed by the government as an instrument of energy policy. That would lead me to believe that it pretty well qualifies for privatization. You then said that while privatization remains a distinct possibility, there were no compelling reasons for an immediate sale. I wonder, Mr. Minister, if you might give me your definition of the word "immediate". At the same time, do you see any compelling reason, sir, for a sale in the foreseeable future?

Mr. Epp: Mr. Chairman, I could take the easy route and suggest that you ask those questions of my colleague, but I think I know Senator Hastings well enough to answer for myself.

Senator Olson: Your colleague being Mr. McDermid?

Mr. Epp: Yes. I am sure that members of the committee understand that, as the single shareholder in right of Canada, my responsibility is to keep Petro-Canada as viable as possible. You would expect it of me because I report to Parliament that way as well. Mr. McDermid has the responsibility to put forward a package, at which time I will discuss it, as will every other cabinet minister. I am sure the committee understands that. I was trying to be as forthcoming about our situation as I could, Senator Hastings.

The policy of the government is to privatize. I then tried to spell out to the committee why privatization could take place in view of the public policy position in which I think Petro-Canada finds itself. However, I was also trying to make the point as clearly as I could that the government has not made a decision, either in scope or in timing, or as to the number of tranches. That simply has not been presented to cabinet in any form. So the point that I make, and which I am not trying to minimize, is that the government will have to look at the politics of the privatization of a major company such as this, as well as its impact, for example, on the financial markets. We must decide whether we are looking for that kind of market investment in the oil and gas industry to be taken from one

[Traduction]

Le président: Vous reconnaissez que la participation de Petro-Canada à ces projets est utile, pour assurer la mise en Œuvre des politiques du gouvernement?

M. Epp: Je l'ai déjà dit et je le répète.

Le sénateur Hastings: Veuillez excuser mon retard, monsieur le président et monsieur le ministre, c'est Air Canada qui en est responsable. Ses avions ne sont plus jamais à l'heure depuis qu'elle a été privatisée.

M. Epp: Touché.

Le sénateur Roblin: Elle avait 15 minutes d'avance la semaine dernière à Winnipeg.

Le sénateur Hastings: Vous avez dit que la politique du gouvernement consiste à privatiser, de manière ordonnée et financièrement saine, toute société d'État qui ne remplit plus un rôle évident d'intérêt public. Vous avez dit ensuite que vous n'avez identifié aucune mission publique qui vous oblige à préserver la propriété d'État de Petro-Canada. En outre, Petro-Canada n'est plus considérée par le gouvernement comme un instrument de sa politique énergétique. À mon sens, cela en fait un excellent candidat à la privatisation. Or, vous avez dit ensuite que si la privatisation reste une possibilité réelle, il n'existe aucune raison impérieuse à passer immédiatement à l'action. Qu'entendez-vous, monsieur le ministre, par le mot «immédiatement»? De plus, voyez-vous des raisons impérieuses pour que la Société soit vendue dans un avenir prévisible?

M. Epp: Je pourrais m'en sortir facilement en vous demandant de poser ces questions à mon collègue, mais je connais assez bien le sénateur Hastings pour savoir que cela ne lui suffira pas.

Le sénateur Olson: Quand vous parlez de votre collègue, vous voulez parler de M. McDermid?

M. Epp: Oui. Les membres du comité comprennent bien qu'à titre d'actionnaire unique de Petro-Canada, j'ai le devoir de préserver le plus possible la viabilité de la Société. C'est d'ailleurs un objectif à l'égard duquel je dois rendre des comptes au Parlement. M. McDermid, quant à lui, a la responsabilité de formuler des propositions de privatisation et, s'il en fait une pour Petro-Canada, je l'examinerai attentivement, comme tous les autres membres du Cabinet. Je suis sûr que vous comprenez ma position à cet égard. Je m'efforçais d'être aussi clair que possible au sujet de la situation actuelle, sénateur Hastings.

La politique du gouvernement actuel est de privatiser et j'ai tenté d'expliquer pourquoi la privatisation pourrait être effectuée, considérant la situation dans laquelle se trouve Petro-Canada par rapport aux objectifs politiques du gouvernement. Je tiens cependant à expliquer le plus clairement possible que le gouvernement n'a pris aucune décision, que ce soit au sujet d'un échéancier de privatisation ou des tranches de la Société qui pourraient être privatisées. Aucun projet d'aucune nature n'a été présenté au Cabinet. Sans vouloir minimiser l'importance de cette question, je dois simplement vous dire que le gouvernement examinera le projet quand il lui sera soumis, en tenant compte des aspects politiques, mais aussi de l'incidence globale du projet, par exemple sur les marchés financiers. Nous devons nous demander, quand nous voudrions proposer

[Text]

source, namely the private sector, and whether that money would be better used for other investments in the economy.

Senator Hastings: Having regard for those problems and issues you have just enunciated, you still have not told me your definition of "immediate".

Mr. Epp: "Immediate" means it will not take place this calendar year.

Senator Hastings: Thank you. Would "immediate" refer to the term of this government?

Mr. Epp: Mr. Chairman, I cannot put any more definition to my answer than I have given.

Senator Hastings: Thank you, Mr. Chairman.

The Chairman: We got rid of you easily, Senator Hastings.

Senator Olson: Mr. Chairman, I want to say that the minister's review of the historical reasons for setting up Petro-Canada was fair and well presented. However, I have a couple of problems with the presentation, which may only involve typographical problems; but when I look over your statement, I think you perhaps changed gears at the top of page 5, regarding the attitude of the present government since 1984. Down at the bottom of the page you say:

It was clear too that the "window on the industry" role was unnecessary . . .

Are you talking about your position in 1984 or when that was done? Otherwise you should change the "was" to "is".

Mr. Epp: Mr. Chairman, we could get into a long debate about that. You do not hear these comments from ministers very often, but I said to my staff that it is not my purpose in the committee to recycle past political wars. My purpose was to give as best an historical record as I understood it and to look at what all of us on the committee would feel is a valid position, namely, Canadianization of the Canadian industry and how best to do that. Did I change gears in 1984? Yes, I did. The government changed.

Senator Olson: I understand that. I was wondering if it was a typo, but I see now it was because you changed gears, and the "was" refers to 1984, not to 1980 or 1981.

Mr. Epp: I was not trying to be pejorative.

Senator Olson: That is fair. I remember, as do a lot of other people, the famous incident with respect to the Exxon cargo of oil that was diverted. Really it was not that cargo of oil that was the problem. There were other things that were happening then, and it was clear that the Government of Canada did not have anything to say about the application of Canada's energy policy. That was decided in the boardroom of some company; and, under the circumstances, that was not a responsible way to run an energy policy for Canada. But there were different circumstances then than there are now.

[Traduction]

un investissement commercial de cette ampleur dans le secteur du pétrole et du gaz naturel, si notre intérêt est de nous adresser à une seule source, c'est-à-dire au secteur privé, ou si les sommes considérées pourraient être mieux utilisées dans d'autres secteurs de l'économie.

Le sénateur Hastings: Considérant ces problèmes, vous ne m'avez toujours pas dit ce que vous entendez par «immédiatement».

M. Epp: Cela veut dire pas cette année.

Le sénateur Hastings: Merci. Est-ce que cela pourrait vouloir dire également pas sous ce gouvernement?

M. Epp: Cela ne veut rien dire d'autre que ce que je viens de vous dire.

Le sénateur Hastings: Merci, monsieur le président.

Le président: Nous nous sommes facilement débarrassés de vous, sénateur Hastings.

Le sénateur Olson: Je dois dire, monsieur le président, que l'exposé qu'a fait le Ministre des raisons historiques de la création de Petro-Canada était juste et honnête. Toutefois, je me pose quelques questions quand j'examine le texte du discours, car j'ai le sentiment que vous avez modifié un peu votre attitude au sujet de la politique du gouvernement depuis 1984. Vous dites, en substance, ceci:

Il était clair que le rôle de «fenêtre sur l'industrie» était inutile . . .

Cela reflète-t-il votre position de 1984 ou d'aujourd'hui? Peut-être devriez-vous remplacer l'imparfait par le présent?

M. Epp: Cela pourrait nous mener dans un long débat, monsieur le président. Vous n'entendrez pas souvent un ministre vous dire ce que je vais vous dire, mais mon objectif, en témoignant devant votre comité, n'est pas de recycler les guerres politiques d'antan. Je voulais simplement vous présenter le contexte historique le mieux possible, de mon point de vue, et examiner ce que nous considérons tous comme une position valide, à savoir la canadianisation de l'industrie canadienne. Ai-je changé de position en 1984? Oui. Le gouvernement aussi.

Le sénateur Olson: J'entends bien. Je me demandais si c'était une erreur, mais je constate que non. Votre commentaire s'appliquait donc à la position du gouvernement en 1984, et non pas en 1980 ou 1981.

M. Epp: Je ne voulais pas être péjoratif.

Le sénateur Olson: Très bien. Comme beaucoup d'autres, je me souviens de l'incident célèbre concernant le pétrolier d'Exxon qui a été détourné du Canada. Il faut convenir que ce n'était pas son chargement de pétrole qui faisait alors problème. Il se passait alors d'autres choses et cette décision montrait clairement que le gouvernement du Canada n'avait strictement rien à dire quant à l'application de sa politique énergétique. Autrement dit, cette application était décidée par le conseil d'administration d'une entreprise privée et, considérant la situation qui prévalait alors, ce n'était pas là une manière

[Text]

Do you think we need to protect ourselves against a possible situation arising again where the interests of the multi-national companies or of OPEC may be such that there will be an 80 per cent increase in a period of months, which one could almost call gouging, because we do not have any control over it or any way to defend ourselves? Do you see that happening again?

Mr. Epp: Mr. Chairman, there are a lot of politicians who have used crystal balls before. May I remind the committee what the national energy policy projects oil to be. What was it supposed to be today?

The Chairman: \$80? I do not know.

Mr. Epp: That is not far from it. Most people would say that that was not a correct projection, but I think reality has proven that. I only mention that because I think the former government, with the best of intentions, took a look of what the reality of the oil shock of 1973 and 1974 would be. I am not trying to be critical of that period, but that was the prevalent thinking at that time.

If you take a look at OPEC today, can it change? Of course it can change. I would be a fool to say that OPEC could not change. The Canadian people cannot influence OPEC either, but at least at the present time it would appear to us that what OPEC is doing in terms of its production and pricing policy is placing them at that level today where a lot of the so-called alternate projects become marginalized. That is the first thing we have to address in the world economy when we look at oil. We know how much they have been able to control their individual members, and to some degree they have been reasonably successful in historical terms.

Second, is the question: Can Petro-Canada protect the "Canadian consumer?" What does this mean? Let us take a look at that. I might be wrong, but as a Member of Parliament, what I heard my constituents saying was that Petro-Canada was going to keep oil prices lower, because how else do you protect the Canadian consumer? Petro-Canada did not keep prices lower. You can argue what this government did in terms of its market orientation, but in the days of the national energy program, for example, I would say to my constituents in Manitoba: "You say that Petro-Canada is going to have a lower price of gasoline at the pump. I say, 'here does Petro-Canada get its gasoline from in Manitoba?'" It is a clean line coming from the northlands in Alberta. We do not have a Shell refinery or an Esso refinery in our province anymore, and whether you put a Petro-Canada label, a Shell label or an Esso label on it, it came out of the same pipe. That is the reality of distribution, and I used my own province to make the case.

So when people said that Petro-Canada was going to "protect" them from the so-called seven sisters, the fact of the matter is that that did not happen. There were gas wars in our respective provinces, but that was a different issue not pertaining to Petro-Canada. In most cases I would also submit it was not Petro-Canada that initiated the gas wars; it was often independents buying the surplus gasoline that the other major companies were not buying.

[Traduction]

responsable de gérer notre politique énergétique. Nous n'en sommes plus là aujourd'hui.

Croyez-vous que nous devrions nous protéger contre la résurgence éventuelle d'une situation dans laquelle les intérêts des multinationales ou de l'OPEP pourraient être tels que les prix augmentassent de 80 p. 100 en quelques mois, ce que certains considéreraient alors comme de l'extorsion, si nous n'avions aucun mécanisme de défense? Qu'arriverait-il alors?

M. Epp: Beaucoup de politiciens scrutent leur boule de cristal, monsieur le président, mais je me contenterai de vous demander quel était le prix du pétrole qui avait été prévu par la politique énergétique nationale, pour aujourd'hui?

Le président: Quatre-vingts dollars? Je ne sais pas.

M. Epp: Vous n'êtes pas loin de la réalité. Il est évident que cette prévision était erronée, mais c'est la réalité. Disons simplement que le gouvernement précédent a tenté, avec les meilleures intentions du monde, de réagir à la situation qui résultait des chocs pétroliers de 1973 et 1974. Je ne veux pas le critiquer, la situation était alors bien différente.

Si on examine l'OPEP d'aujourd'hui, il est évident que c'est une organisation qui peut changer. Il serait idiot de dire que l'OPEP ne changera jamais. Les Canadiens ne peuvent exercer aucune influence sur l'OPEP, mais il semble bien que les mesures que l'Organisation prend en matière de production et de prix aboutissent à marginaliser beaucoup des projets dits «alternatifs». C'est le premier facteur à prendre en considération quand on examine l'économie mondiale du pétrole. Nous savons que l'OPEP a réussi à exercer un certain contrôle sur ses membres, ce qui lui a donné certains succès, dans le passé.

La deuxième question consiste à savoir si Petro-Canada peut protéger le «consommateur canadien»? Qu'est-ce que cela veut dire? Je peux me tromper mais je me souviens avoir entendu certains de mes électeurs dire que Petro-Canada allait maintenir les prix du pétrole à un niveau bas, et c'est vraiment la seule manière de protéger les consommateurs canadiens. Pourtant, Petro-Canada n'a aucunement maintenu les prix à un bas niveau. On peut contester l'orientation de notre gouvernement mais là n'est pas la question. Quand mes électeurs me disent que Petro-Canada va faire baisser les prix de l'essence, je leur demande d'où provient l'essence qu'elle vend au Manitoba. Elle vient directement de l'Alberta. Il n'y a plus de raffinerie Shell ou Esso dans notre province et, que l'essence soit vendue sous la marque Petro-Canada, Shell ou Esso, elle provient du même fournisseur. Voilà la réalité actuelle.

Donc, quand les gens me disent que Petro-Canada allait «protéger» les Canadiens contre les «sept sœurs», le fait est que ça ne s'est pas produit. Il y a eu des guerres de prix de l'essence dans nos provinces, mais cela n'avait rien à voir avec Petro-Canada. Dans la plupart des cas, d'ailleurs, ce n'est pas Petro-Canada qui avait engagé les hostilités. Bien souvent, c'étaient des indépendants qui achetaient les excédents d'essence que les autres grandes sociétés laissaient de côté.

[Text]

The third point is that when you take a look at the multinationals—and this is an issue in terms of energy policy that we must look at as Canadians—we all hear this term “the seven sisters”. How many sisters do we have in Canada today?

Senator Olson: We have one at least.

Mr. Epp: The family is decreasing just like the Canadian population birth rate.

Senator Olson: Except that the companies that are here are bigger than they ever were.

Mr. Epp: One is Petro-Canada.

Senator Olson: One is Texaco.

Mr. Epp: Let us take a look. If the merger goes through it will be changed to Esso-Texaco. I must be careful not to speak about the courts. I should not become get agitated about that. Who else? You have Shell, and, thirdly, you have Petro-Canada that absorbed BP, Gulf, Petrofina and Atlantic Richfield. Where is the competition? If we believe that competition keeps the price down, Petro-Canada has done the very same thing that we accused the majors of.

Senator Olson: Except you own that.

Senator Hastings: It is crown owned.

Mr. Epp: That is precisely my point. The only difference is that it is crown owned and it is Canadian owned. I am not minimizing those two factors. I am simply saying that when people said the company was going to allow Mr. & Mrs. John Q. Public to gas up at a lower price, I submit very strongly, Mr. Chairman, that that is not what happened.

Senator Olson: You mentioned that OPEC is keeping the price just below something called economic viability for bringing on other supplies like tar sands. To put it another way, you could say that it is going to keep private investment out of doing those things for as long as it can. That is probably the consequence.

Mr. Epp: One can make that argument, Senator Olson, but I think there is another factor: companies are driven by their own security of supply, and they do not want to be dependent on the Middle East or Venezuela, but they want to maintain production in North America. Because a number of these companies are American based, you could make another argument as to what is happening in the United States today. That country is vulnerable in terms of oil supply. Quite frankly, that is going to be a greater factor than some of the earlier factors we have discussed.

Senator Olson: But they would never make any investment in what turned out to be \$24 or \$25 per barrel oil if they believed they were going to get it from OPEC for \$19 or \$20, would they?

Mr. Epp: In part you are correct, senator. Of course, they will always buy oil at the best price. On the other hand, however, take a look at their need to diversify supply. I submit that if the oil companies, for example, could find additional

[Traduction]

Troisième facteur à prendre en considération, les multinationales. Nous avons tous entendu parler des «sept sœurs». Combien y en a-t-il aujourd'hui au Canada?

Le sénateur Olson: Nous en avons au moins une.

M. Epp: La famille ne cesse de rétrécir, tout comme le taux de natalité de la population canadienne.

Le sénateur Olson: Mais celles qui demeurent sont plus puissantes que jamais.

M. Epp: L'une d'entre elles est Petro-Canada.

Le sénateur Olson: Et une autre Texaco.

M. Epp: Examinons la situation de Texaco. Si la fusion Esso-Texaco est acceptée, il y aura une société au lieu de deux. Je ne dois rien dire de précis à ce sujet, puisque le dossier est devant les tribunaux, mais je peux quand même dire que cela ne m'inquiète pas beaucoup. En effet, qu'y aura-t-il d'autre? Il y aura Shell, puis il y aura Petro-Canada qui a absorbé PB, Gulf, Pétrofina et Atlantic Richfield. Où est la concurrence!? Si on affirme que c'est la concurrence qui maintient les prix à la baisse, Petro-Canada a fait exactement ce que d'aucuns reprochent aux majeures.

Le sénateur Olson: Mais c'est vous qui en êtes le propriétaire!

Le sénateur Hastings: C'est une société d'État.

M. Epp: C'est précisément ce que je voulais dire. La seule différence est qu'il s'agit d'une société d'État, et d'une société canadienne, deux facteurs que je ne minimise absolument pas. Je veux simplement dire qu'il est absolument faux de croire que notre société d'État a permis à nos concitoyens d'acheter de l'essence à un prix moins élevé.

Le sénateur Olson: Vous avez dit que l'OPEP maintient le prix du pétrole juste en dessous de ce qu'on appelle le seuil de viabilité d'autres sources d'approvisionnement, comme les sables bitumineux. Autrement dit, l'OPEP agit de manière à garantir le plus longtemps possible que les investisseurs privés ne se lanceront pas dans ces secteurs.

M. Epp: Vous pouvez en tirer cette conclusion, sénateur Olson, mais il faut tenir compte d'un autre facteur: les sociétés agissent également pour assurer leurs propres approvisionnements, et elles ne veulent pas être complètement tributaires du Moyen-Orient ou du Venezuela. Elles veulent préserver leur production en Amérique du Nord. Comme plusieurs d'entre elles sont américaines, on peut voir d'un autre œil ce qui se passe actuellement aux États-Unis. Les approvisionnements américains sont vulnérables et, croyez-moi, cela sera un facteur beaucoup plus puissant que certains des autres que nous venons d'aborder.

Le sénateur Olson: Mais les États-Unis n'investiraient jamais dans une société produisant du pétrole à 24 \$ ou 25 \$ le baril s'ils pouvaient l'acheter à l'OPEP à 19 \$ ou 20 \$, n'est-ce pas?

M. Epp: Vous avez en partie raison, sénateur, car les Américains s'efforcent toujours d'acheter au meilleur prix. En contrepartie, ils doivent également tenter de diversifier leurs sources d'approvisionnement. Si les sociétés pétrolières trouvaient

[Text]

resources in Alaska or could in some way get their hands on ANWR Properties, you would see them in there pretty fast on the basis of national security.

Senator Olson: I was somewhat encouraged when you said that you were in support of some of the mega-projects, such as Hibernia or the tar sands processing plants. The only reason for that, when all such projects are probably a little higher than the present international price, must be for security of supply in the future. If you are not convinced that that is necessary in Canada's interests, then why are you in support of those projects?

Mr. Epp: Mr. Chairman, I thought that that was exactly the point I made. I said I was in some disagreement with people, and my disagreement is profound. From a regional development point of view, I think there is obviously a stronger argument for Atlantic Canada than there is for Alberta, for instance, even though Albertans might not like hearing me say that. I think seriously that when we take a look at investment and employment in Alberta versus what is taking place in Atlantic Canada, they should see the point that some of these investments can and should be encouraged with government investment. But I do not believe, with all due respect, sir, that we need a Petro-Canada that is a crown corporation to make those kinds of investments.

Senator Olson: You said somewhere in your brief that there are other means by which to do this rather than through a corporation in which the Crown owns the shares. What other ways are you referring to? Are you referring to grants to the companies, much along the line of what PIPs used to be?

Mr. Epp: No, you can have consortia made up entirely of privately held companies. You do not have to have a crown-owned company as the vehicle through which your money flows. It can be done in different ways.

Senator Olson: But there must be some incentive from the federal government to make these investments in processing plants, must there not? That is what I am curious about.

Mr. Epp: Again, I do not think we need to have a crown corporation. Let me give you another case. Take OSLO, for example. We asked Petro-Canada to do a test run of the bitumen for OSLO in its Montreal refinery. I was hoping, because of the kind of investment we had made as Canadians in Canadian technology, that the consortium would take that technology. It did not, and Petro-Canada is part of that consortium. The decision was to go with Veba technology, which is German in origin. So whether you deal with technology or investment, I do not think you need a crown corporation.

Senator Olson: My final point has to do with the government's policy. You have said that the government's policy is for self-sufficiency in energy. Does that include all forms of energy—oil, gas, electricity, and so on?

Mr. Epp: I do not think, Mr. Chairman, that that statement can be interpreted in that way. What I was trying to point out was that we have to have an energy mix. That mix makes us

[Traduction]

des réserves supplémentaires en Alaska, ou réussissaient à mettre la main sur les concessions ANWR, vous pouvez être certain qu'elles ne se gêneraient pas pour les exploiter rapidement, par souci de sécurité nationale.

Le sénateur Olson: J'ai été relativement encouragé de vous entendre dire que vous étiez en faveur de certains des méga-projets, comme Hibernia ou les sables bitumineux. Comme tous ces projets produiront à un coût probablement plus élevé que le prix national, leur justification ne peut être que d'assurer nos approvisionnements futurs. Si vous n'êtes pas convaincu que cela est nécessaire pour le Canada, pourquoi approuvez-vous ces projets?

M. Epp: C'est précisément ce que j'avais dit, monsieur le président. C'est d'ailleurs sur ce point que mon opinion diffère profondément de certaines autres. Si on considère le facteur du développement économique régional, il est évident que c'est un objectif probablement plus valable aujourd'hui pour les provinces atlantiques que pour l'Alberta, même si certains Albertains ne seront probablement pas ravis de me l'entendre dire. Si nous envisageons deux projets d'investissement et d'emploi, l'un en Alberta et l'autre dans les provinces atlantiques, il doit bien être évident pour tout le monde que certains de ces investissements peuvent et doivent être stimulés par les deniers publics. Je ne suis cependant pas du tout convaincu, cela dit sans vouloir vous offenser, que nous ayons besoin d'une société publique comme Petro-Canada pour faire ce genre d'investissement.

Le sénateur Olson: Vous avez dit en effet qu'il existe d'autres méthodes pour atteindre ce genre d'objectif, plutôt que de faire appel à une société d'État. À quoi songiez-vous? À l'octroi de subventions aux entreprises, comme cela se faisait avec le PIP?

M. Epp: Non, on peut fort bien avoir des consortiums composés uniquement de sociétés privées. Il n'est pas nécessaire d'avoir une société d'État pour faire circuler l'argent. Cela peut se faire autrement.

Le sénateur Olson: Mais il faut bien que le gouvernement fédéral ait certaines raisons pour faire ce genre d'investissement, n'est-ce pas? C'est cela qui m'intéresse.

M. Epp: Laissez-moi vous donner un autre exemple, celui du projet OSLO. Nous avons demandé à Petro-Canada de faire un essai de traitement du bitume d'OSLO dans sa raffinerie de Montréal. Étant donné la nature des investissements que nous avons réalisés dans la technologie canadienne, j'espérais que le consortium adopterait cette technologie mais cela n'a pas été le cas, et Petro-Canada fait partie du consortium, qui a plutôt décidé d'adopter la technologie Veba, d'origine allemande. Cela montre qu'il n'est pas nécessaire d'avoir une société d'état, que ce soit pour faire des investissements ou pour acheter de la technologie.

Le sénateur Olson: Ma dernière question portera sur la politique du gouvernement. Vous avez dit qu'elle vise à l'autosuffisance énergétique. Cela comprend-il toutes les formes d'énergie, c'est-à-dire le pétrole, le gaz naturel, l'électricité, etc.?

M. Epp: Je ne pense pas qu'on puisse interpréter ma déclaration de cette manière, monsieur le président. Je voulais dire qu'il fallait adopter une gamme de sources d'énergie garantis-

[Text]

self-sufficient. That is not to say that there will not be trade-offs, but at the present time and in most cases—not all cases, depending on certain factors—we are in the enviable position, whether you are talking about oil, gas or electricity, of being energy self-sufficient in the global context.

Senator Olson: I take it, then, that your policy, or your government's policy, is that you are probably going to keep on supporting mega-projects to bring on more oil from the known reserves as rapidly as the production declines?

Mr. Epp: Mr. Chairman, we are going to support the mega—projects as we have outlined them. Perhaps I should quickly take the committee through them. I have talked about OSLO and the year 1991 by which to make a final decision. The Vancouver Island pipeline has not only been approved but it has started. As to Hibernia, I have given the committee those dates. At Lloydminster we are in the ground. I have been there and the site preparation is already complete.

Senator Olson: I do not have access to these figures. Are all of these projects being brought on in the same time frame as the decline from the western sedimentary basin takes place?

Mr. Epp: I cannot answer that question, Mr. Chairman. Perhaps the officials can. I take it that your question, Senator Olson, is: As these projects come on stream, will they replace the lost production from the western sedimentary basin?

Senator Olson: That is correct.

Mr. George Anderson, Assistant Deputy Minister, Energy, Mines and Resources Canada: If you add the production from Hibernia and OSLO together, senator, you have something over 200,000 barrels a day. The Lloydminster upgrader would give another 50,000 barrels of light oil, for a total of 250,000 barrels. That is equivalent—although it depends very much on price and one's assumptions about the late 1990s—to approximately 20 per cent of Canada's light oil production. Again, it depends much upon one's assumptions on price. That could make up for whatever decline there has been in the western sedimentary basin, or will probably make up for more than that, but we are also expecting some increase in oil demand. These things have not been driven by that—they all have their own internal economies, as well. But in terms of the shape of the oil industry in Canada, that would be one of the effects.

The Chairman: I have a few questions, gentlemen, the first of which is following upon something that arose as a result of Senator Olson's questions about the bitumen test in a Montreal refinery. Was it OSLO bitumen or Hibernia bitumen?

Mr. Epp: It was OSLO bitumen.

The Chairman: I do not know what percentage of the refinery Petro-Canada owns, but there is a provision to direct it to do that kind of thing. They may have said, "On commercial terms it is not viable. However, if you direct us to do it, we will do it, carve it out and somehow account for it in our financials as being a participation in policy development that the government has." Is it not correct that Petro-Canada might have served a purpose in that respect?

[Traduction]

sant notre autosuffisance, mais cela ne veut pas dire qu'il ne doit pas y avoir de compromis. À l'heure actuelle, et dans la plupart des cas, nous sommes dans une situation enviable, qu'il s'agisse de pétrole, de gaz naturel ou d'électricité, puisque nous sommes autosuffisants, sur le plan global.

Le sénateur Olson: En conséquence, votre politique, ou celle de votre gouvernement, est que vous allez probablement continuer à appuyer les mégaprojets de façon à augmenter le plus possible la production des réserves pétrolières connues, pour pallier le déclin de production actuel?

M. Epp: Nous allons appuyer les mégaprojets qui ont déjà été annoncés. Je vais en dresser brièvement la liste. J'ai parlé d'OSLO, au sujet duquel une décision finale sera prise en 1991. Le gazoduc de l'île de Vancouver n'a pas seulement été approuvé, les travaux ont déjà commencé. Pour Hibernia, j'ai donné les dates. Pour Lloydminster, les travaux ont commencé. La préparation du site est presque terminée.

Le sénateur Olson: Est-ce que tous ces projets entreront en production selon un échéancier destiné à compenser le déclin du bassin sédimentaire de l'Ouest?

M. Epp: Je ne peux répondre à cette question, monsieur le président. Si je comprends bien, vous voulez savoir si ces projets entreront en production, de manière progressive, pour remplacer la production perdue du bassin sédimentaire de l'Ouest?

Le sénateur Olson: C'est cela.

M. George Anderson, sous-ministre adjoint, Énergie, Mines et Ressources Canada: Si on ajoute la production d'Hibernia à celle d'OSLO, on obtient à peu près 200 000 barils par jour. Pour ce qui est de l'usine de mise en valeur de Lloydminster, elle nous donnera environ 50 000 barils de pétrole léger, ce qui amène le total à 250 000 barils. Cela représente environ 20 p. 100 de la production de pétrole léger du Canada, mais ce pourcentage peut varier selon le prix et les hypothèses formulées pour la fin des années 1990. Les hypothèses de prix sont très importantes à cet égard. Cela dit, cette production pourrait compenser le déclin enregistré dans le bassin sédimentaire de l'Ouest, et même plus, mais je dois dire que nous nous attendons également à une certaine hausse de la demande de pétrole. Ces projets ne dépendent pas uniquement de ces facteurs, ils sont également tributaires de facteurs économiques internes. Cela n'invalide toutefois pas ce que je viens de vous dire.

Le président: Je vais vous poser quelques questions, messieurs. La première fait suite à ce qu'a dit le sénateur Olson au sujet de l'essai de traitement du bitume dans une raffinerie de Montréal. S'agissait-il de bitume d'OSLO ou de Hibernia?

M. Epp: D'OSLO.

Le président: Je ne sais pas quel est le pourcentage de propriété de Petro-Canada dans cette raffinerie, mais on aurait pu donner à Petro-Canada l'ordre de faire ce raffinage. Autrement dit, Petro-Canada aurait pu dire: «Ce n'est pas rentable sur le plan commercial mais, si vous nous donnez l'ordre de le faire, nous le ferons et nous présenterons le coût de cette opération dans nos états financiers comme étant notre participa-

[Text]

Mr. Epp: That case can be made, Mr. Chairman. By the way, the refinery is 100 per cent Petro-Canada-owned. That argument can be made, but there was also a market driven advantage for Petro-Canada because we transferred the technology over to them. We are now doing a market study. If we could not use it with OSLO because of the technology involved and the bitumen, if that market study is successful we may be able to market that technology for other projects.

The Chairman: I take it, then, that you do not dispute that if the government had felt strongly enough about it, Petro-Canada would have done that test of the bitumen?

Mr. Epp: There is no question that Petro-Canada did that test. I imagine we could have had that test done and made arrangements with other companies as well, but there is no hiding the fact that Petro-Canada did those tests for OSLO and, despite the transfer of that technology, Petro-Canada then was a member of the consortium that chose another technology.

The Chairman: I would like to return to Hibernia for a moment and a question prompted by Mr. Hopper's testimony to the effect that if Hibernia crude comes on stream, it will probably move to the United States.

Mr. Epp: There is no question about "probably", Mr. Chairman; it will move to the U.S.

The Chairman: That is probably because, due to its characteristics, it is refined more economically there. I suppose that without more that makes some kind of sense, but there is more—the "more" is Article 904 of the FTA, the justification for subsidizing a very expensive project and the question of whether or not we are using Canadian tax dollars to subsidize U.S. security of supply rather than our own. Could you comment on that? In particular, with reference to the Article 904 problem, if we establish a 36-month history of Hibernia oil being refined in the U.S., it has limited value in a short supply situation or general concern about Canadian self-sufficiency. Perhaps you could comment on those two things.

Mr. Epp: I will do so in some detail, Mr. Chairman. First of all, when I said that the oil flows to the United States, that is essentially a correct statement. There is a possibility of some oil in the summer that would flow to Montreal, but for our discussion purposes here, it is basically U.S.-destined oil.

Mr. Chairman, we fully expect to make a profit on the oil coming out of Hibernia. Keep in mind that, unlike in the past where grants were given, we are now into a lone régime and the numbers are such that we believe a profit can be made. That is why the discussion, especially on industrial benefits and costs, becomes so critical for the consortium and for the Government of Canada.

The Chairman: That sounds great, but not necessarily coming from the Minister of Energy. It is a great thing that you are going to make money at it and that is the thing that drives it. Let us go back a bit.

[Traduction]

tion à la politique du gouvernement». N'auriez-vous pas pu utiliser Petro-Canada de cette manière?

M. Epp: Peut-être bien, monsieur le président, mais je dois vous dire que la raffinerie appartient à 100 p. 100 à Petro-Canada. Cela dit, il y avait également un avantage commercial pour Petro-Canada, puisque nous lui avons transféré la technologie. Elle effectue actuellement une étude de marché. Si nous n'avons pas la possibilité d'exploiter cette technologie avec le bitume d'OSLO, nous pourrions peut-être vendre la technologie pour d'autres projets, à condition que l'étude de marché produise des résultats satisfaisants.

Le président: Vous ne contestez donc pas le fait que, si le gouvernement l'avait vraiment voulu, Petro-Canada aurait pu faire cet essai de traitement du bitume?

M. Epp: Mais Petro-Canada l'a fait. Nous aurions peut-être pu présenter également la demande à d'autres sociétés, mais je ne vous cacherais pas que c'est Petro-Canada qui a fait ces essais pour OSLO et, malgré le transfert de cette technologie, Petro-Canada était également membre du consortium qui a choisi en fin de compte une autre technologie.

Le président: Revenons quelques instants au projet Hibernia et à une question découlant du témoignage de M. Hopper, qui nous a dit que la production d'Hibernia sera probablement écoulée aux États-Unis.

M. Epp: Ce n'est pas «probablement», monsieur le président, c'est certain.

Le président: Cela s'explique sans doute parce que c'est un pétrole qui pourra être raffiné de manière plus économique là-bas. Je suppose que c'est une décision logique en soi, mais il y a plus, c'est-à-dire l'article 904 de l'ALE, qui nous pousse à nous demander s'il est légitime de subventionner un projet très coûteux pour garantir la sécurité d'approvisionnement des États-Unis plutôt que la nôtre. Que répondez-vous à cela? Si nous laissons le pétrole d'Hibernia être raffiné aux États-Unis pendant trois ans, par exemple, l'article 904 sera d'un intérêt limité en cas de pénurie de pétrole ou de difficultés apparaissant au chapitre de l'autosuffisance canadienne.

M. Epp: Je vais vous répondre en détail, monsieur le président. Tout d'abord, quand j'ai dit que ce pétrole serait destiné aux États-Unis, c'était essentiellement correct. Il se peut qu'une certaine quantité soit acheminée à Montréal en été mais, aux fins de notre discussion, nous pouvons considérer que tout ce pétrole sera acheminé aux États-Unis.

Nous nous attendons à réaliser des profits sur le pétrole d'Hibernia. Considérant les paramètres économiques actuels, cela nous paraît tout à fait réaliste. Voilà pourquoi les discussions entre le consortium et le gouvernement fédéral revêtent tellement d'importance, notamment au chapitre des retombées industrielles et des coûts.

Le président: Ça paraît excellent, mais pas nécessairement venant de la bouche du ministre de l'Énergie. Il est excellent que vous fassiez des profits, et que ce soit le facteur qui justifie le projet.

[Text]

Mr. Epp: Mr. Chairman, let us put it all on the table. There are loans, obviously, and I should not try and mislead the committee in terms of grants through the tax system. Of course those are there, and I do not want to minimize them, but yes, we are trying to structure these deals in such a way that the Canadian taxpayer eventually will not only have that regional benefit of the increased oil production but, in fact, it will be kept home.

The Chairman: Maybe you could help by elaborating on the extent to which Hibernia is good for security-of-supply reasons and for regional development reasons. I will leave the "to make a profit" reasons aside because I am not sure that that is a valid reason.

Mr. Epp: Time will prove either one of us right. I hope I am more right than we were at the National Energy Board, but time will tell about that.

The Chairman: That preceded me, I am happy to say.

Mr. Epp: There is a regional development factor in Hibernia, that is pretty obvious.

In terms of security of supply, as I mentioned earlier to you, there are trade-offs in terms of transportation where we can use that oil, for example, in the larger global context in terms of needing oil for our Montreal market off-shore, but quite frankly, in my opinion, those trade-offs will be taken over by the marketplace rather than by the energy minister directing them.

The Chairman: I want to get back to the extended move south.

Mr. Epp: Yes.

The Chairman: Mr. Hopper, you and Mobil's representatives have said that is a logical place for it to go, tying it to the U.S. market over time. There is a provision in Article 904 which strikes me as an invitation to negotiate out of that commitment. I am wondering if consideration has been given to doing that with respect to Hibernia oil moving into the U.S. My overriding concern is why are we doing it if it is not going to enhance security of supply for Eastern Canadian consumers.

Mr. Epp: I take it your question is concerning Article 904, and I do not have that in front of me, but I believe that is the requirement by Canada, for example, to share shortfalls during times of emergency.

The Chairman: In its simplest form, yes. As I read Chapter 9, we have agreed not to interfere with the pattern of trade volume except on commercial terms. We could outbid, but my imagination being what it is, I picture a short supply in a 1973 or 1979 situation, and you, as Minister of Energy, sitting back and dealing with people on the basis of a price that is escalating in an unacceptable way. So I do not think the change in trade on commercial terms would be good.

However, I may not be able to find it quickly, but there is a kind of throw-away provision in Chapter 9, and I believe it is in Article 904, with respect to that commitment not to interfere with the pattern of trade unless otherwise agreed to. So that if we commit Hibernia to producing 200,000 barrels a day

[Traduction]

M. Epp: Mettons tout à plat, monsieur le président. Il y a des prêts. Je ne veux pas vous induire en erreur en disant qu'il n'y a pas de subventions fiscales, puisqu'il y en a, et je n'ai pas l'intention de les minimiser. Cependant, nous essayons de structurer ces accords de manière à ce que le contribuable canadien non seulement reçoive certaines retombées économiques régionales, mais aussi un surcroît de production pétrolière pour la consommation nationale.

Le président: Peut-être pourriez-vous donner des précisions sur l'importance des facteurs comme la sécurité des approvisionnements et le développement régional dans les motifs qui justifient Hibernia, en laissant les notions de profit de côté, car je ne suis pas certain que ce soit là une raison valable.

M. Epp: Le temps nous dira qui de nous deux a raison. J'espère en tout cas que j'aurai eu plus raison que l'Office national de l'énergie à l'époque, nous verrons bien.

Le président: C'était avant mon époque, je dois dire.

M. Epp: Il est évident que le projet Hibernia répond à un souci de développement économique régional.

Pour ce qui est de la sécurité des approvisionnements, j'ai tenté d'expliquer plus tôt qu'il y a des compromis en matière de transport qui nous amèneront peut-être à utiliser ce pétrole pour répondre aux besoins du marché de Montréal, par exemple, mais j'espère sincèrement que ces compromis seront pris en compte par le marché et non pas imposés par le ministre de l'Énergie.

Le président: Je voudrais revenir à l'acheminement de ce pétrole vers les États-Unis.

M. Epp: Bien.

Le président: M. Hopper nous a dit, comme vous-même et comme les représentants de Mobil, qu'il était parfaitement logique d'acheminer ce pétrole vers le marché américain. J'ai cependant l'impression qu'il y a dans l'article 904 une clause qui constitue une invitation à négocier une échappatoire. La question que je me pose est de savoir pourquoi nous envisageons de vendre tout ce pétrole aux États-Unis si cela ne contribue en rien à consolider les approvisionnements des consommateurs de l'est canadien.

M. Epp: Bien que je n'aie pas le texte de l'article 904 sous les yeux, je suppose que vous voulez parler de l'exigence qui est faite au Canada de partager la pénurie en période crise.

Le président: C'est cela. À l'article 9, nous convenons de ne pas influencer sur la structure des échanges commerciaux, sauf selon des critères commerciaux. Comme j'ai beaucoup d'imagination, j'envisage une situation de pénurie, comme celles que nous avons connues en 1973 ou 1979, et vous, le ministre de l'Énergie, négociant le pétrole sur la base d'un prix atteignant des niveaux inacceptables. Je ne pense pas que cela produirait d'excellents résultats pour nous.

Je cherche le texte de cet article, je crois qu'il s'agit d'une clause mineure de l'article 904 concernant l'engagement de ne pas intervenir dans la structure des échanges, sauf sur consentement mutuel. Autrement dit, si nous nous engageons à produire 200 000 barils par jour du pétrole de Hibernia aux États-

[Text]

could we do it on the basis that this is an interruptible supply that, on six months' notice, we can redirect into the Canadian market. It seems to me it would be more acceptable to do that because then you would preserve your Canadian security-of-supply aspect to it.

Whereas if it all goes into the U.S., and you turn out to be wrong and it is not profitable, which is a possibility, given the uncertainty of the oil business, then we would have spent a lot of money for some regional development and for subsidizing U.S. oil consumers or U.S. shortfall on their light crude supply. That, then, is the question.

Mr. Epp: I thought, Mr. Chairman, that is what you were leading up to on Article 904. Let me just put it to you quickly, then I will ask George Anderson to give you the technicalities. Frankly, I do not believe that Article 904 of the FTA is as restrictive on Canada as what we signed under the IEA. I think it is that factor that we should examine in determining whether Hibernia has a part to play in it at all, rather than Article 904. The commitments we made under IEA, I would submit to you, are much more strenuous on Canada than those under Article 904. However, perhaps Mr. Anderson could give you the details.

The Chairman: I would like to hear from him, but before that, just so it is on the record, my understanding is that IEA does not come into play at all unless there is a 7 per cent shortfall, and that was not the case, even in 1979. In other words, the IEA did not come into play and yet there was a lot of disruption.

Senator Roblin: While we are reflecting on this problem, perhaps the witness ought to make reference to GATT 20, which also has a proportionality effect if anyone tries to interfere with the normal supply of oil. So it is not just the FTA; it is both the GATT and the International Energy Agreement that affected our trade with the United States.

The Chairman: That is right, Senator Roblin, but to go on with the record a little further, that was in place in both 1973 and 1979 when we did interfere with the pattern of oil supply to the U.S.

Senator Roblin: If we had taken it to GATT, we might have found that we could not do it.

Mr. Anderson: Mr. Chairman, you are obviously quite familiar with these things. I am not sure how much I need to talk about them.

Hibernia oil is very waxy, and there are difficulties with taking that quality of crude in Canadian refineries, particularly in the winter time. Therefore, there is a question whether you would ever want to adapt a Canadian refinery to take that quality of crude.

With respect to the question of what to do in an emergency if you found that you were becoming short of crude, as you know the IEA has its emergency plans, and you have correctly described part of them. However, if we did get into an emer-

[Traduction]

Unis, pourrions-nous préciser qu'il s'agit de fourniture interruptible, c'est-à-dire pouvant être réorientée vers le marché canadien, avec un préavis de six mois par exemple? Il me semble que ce serait plus raisonnable, car cela nous permettrait de préserver nos approvisionnements.

Par contre, si ce pétrole est vendu aux États-Unis et qu'il se trouve que vous vous soyez trompé, c'est-à-dire qu'il ne soit pas rentable, ce qui est tout à fait possible étant donné les incertitudes de l'industrie pétrolière, cela signifie que vous aurez dépensé beaucoup d'argent pour faire du développement économique régional et pour subventionner des consommateurs de pétrole américains ou pour compenser une pénurie américaine en brut léger.

M. Epp: Je pensais bien que c'était là que vous vouliez en venir, monsieur le président. Je vais demander à George Anderson de vous fournir une réponse plus détaillée mais je vous dis tout de suite que je n'estime pas que l'article 904 de l'ALE impose au Canada autant de restrictions que celles que nous avions acceptées au titre de l'AIE. Je crois que c'est ce facteur-là qu'il faut prendre en considération pour savoir quel sera l'effet de l'article 904 sur le pétrole d'Hibernia. Les engagements pris au titre de l'Agence internationale de l'énergie me paraissent beaucoup plus rigoureux, pour le Canada, que ceux de l'article 904. M. Anderson pourra vous donner des détails.

Le président: Avant de lui donner la parole, j'aimerais obtenir une précision. Je crois comprendre que l'AIE n'entre pas en jeu tant qu'il n'y a pas une pénurie d'au moins 7 p.100, ce qui n'avait pas été le cas en 1979. Autrement dit, nos engagements au titre de l'AIE n'ont pas été invoqués en 1979, alors que le marché était profondément perturbé.

Le sénateur Roblin: Dans le même ordre d'idées, le témoin devrait peut-être évoquer l'article 20 du GATT, qui a également un effet proportionnel si quiconque tente d'entraver les circuits d'approvisionnement normaux du pétrole. Ce n'est donc pas seulement l'ALE qui influe sur notre commerce avec les États-Unis, ce sont aussi le GATT et l'AIE.

Le président: Vous avez raison monsieur le sénateur, mais ces accords-là étaient déjà en vigueur en 1973 et en 1979 quand nous sommes intervenus pour modifier la structure de nos approvisionnements pétroliers aux États-Unis.

Le sénateur Roblin: Si quelqu'un avait invoqué le GATT, on aurait peut-être constaté que nous n'avions pas le droit d'agir de cette manière.

M. Anderson: Je ne vois pas vraiment ce que je puis vous dire là-dessus, monsieur le président, car vous avez manifestement une excellente connaissance du sujet.

Le pétrole d'Hibernia est doté de caractéristiques telles, par son taux de paraffine, qu'il est difficile de le raffiner au Canada, notamment en hiver. On peut se demander s'il serait légitime de modifier une raffinerie canadienne pour traiter ce type de brut.

En cas de crise, si nous faisons face à une pénurie de pétrole brut, les plans d'urgence de l'AIE pourraient être appliqués, comme vous venez de l'indiquer. Si la situation était vraiment grave, le Canada serait obligé de réduire ses importations net-

[Text]

gency, Canada would be required to lower its net oil imports, which effectively means we would be required to increase our exports, and that would mean sharing with those countries in the IEA group that do not have an indigenous oil supply. So we would not be in a position in those circumstances to repatriate, in any case, the lost to crude. We would have to take other measures to deal with the emergency.

Senator Olson: Then we have to hope it is going to be a profitable operation.

The Chairman: So the IEA Agreement is there and deals with oil only and not gas. We will get into it if there is time. However, it is given as an answer to the concern I raise about committing the Hibernia oil to the U.S. and not being able to respond, if we had short supply or a special need within Canada, that we wanted to deal with short term and on other than commercial terms, i.e., outbidding the U.S. refiners. We are stuck with that product being committed to the U.S. because we have agreed in the FTA to that, and you are not too worried about that. It is high-paraffin content and it goes there. I am disturbed by that but nonetheless, that fixes in my mind what the government's policy is. I am disturbed because it tells me that, of all the rationalizations for Hibernia, one of them that I have to exclude is that it will give eastern Canadians a better sleep at night in terms of Canada supplying the Canadian market, rather than relying on imported oil.

If I am not mistaken, we are importing roughly 30 per cent of our crude requirement. That serves Atlantic Canada, Quebec and perhaps some of Ontario.

Mr. Epp: Excuse me for interrupting, but let us go back to some facts here. Why are we importing that crude into eastern Canada?

The Chairman: Because of transportation.

Mr. Epp: Precisely; an historical reason.

The Chairman: I am not arguing with that.

Mr. Epp: Let us go back to 1961. Why did we as Canadians, form an Ottawa Valley line?

The Chairman: That is exactly it.

Mr. Epp: You know why.

The Chairman: It was to provide an incentive for western Canadian oil—

Mr. Epp: No; it was finally to be able to sell western Canadian oil into the central Canadian market.

The Chairman: Okay, we can put it that way.

Mr. Epp: That was the reason. I was not around at that time in 1961, but what we also did was price natural gas at a relatively lower rate than comparable BTU value.

If we can be regional for a moment, as western Canadians we can surely make the argument that we fed the industrialization of central Canada with less than market valued natural gas. But we did that to get our industry going. I am not speak-

[Traduction]

tes de pétrole, ce qui signifie que nous serions obligés d'augmenter nos exportations. Autrement dit, cela nous obligerait à partager nos ressources avec les pays de l'AIE qui n'ont pas de réserves propres. Dans de telles circonstances, nous ne serions aucunement en mesure de récupérer ces pertes de brut. Nous devrions prendre d'autres mesures pour faire face à la crise.

Le sénateur Olson: Il ne nous reste donc plus qu'à espérer que l'opération sera rentable.

Le président: L'Accord de l'AIE porte uniquement sur le pétrole, non pas sur le gaz naturel. Nous aborderons cette questions si nous avons le temps. Je mentionne cela en réponse au problème évoqué au sujet de l'acheminement de tout le pétrole d'Hibernia aux États-Unis sans avoir la possibilité, en cas de pénurie ou de besoin spécial au Canada, de le détourner vers le Canada à court terme, sauf pour des raisons commerciales, c'est-à-dire en le payant plus cher que les raffineries américaines. Si ce pétrole est destinée aux États-Unis, nous serons tenus de le leur fournir, étant donné ce que nous avons accepté dans l'AIE, mais cela ne semble pas vous préoccuper. C'est un pétrole à forte teneur en paraffine et c'est aux États-Unis qu'il peut être raffiné. Cela ne laisse pas de m'inquiéter mais enfin, je comprends mieux la politique du gouvernement. Si on considère tous les arguments avancés pour justifier Hibernia, nous ferions mieux d'abandonner tout de suite celui selon lequel il s'agissait d'assurer les approvisionnements des provinces de l'est, sans avoir recours aux importations.

Si je ne me trompe, nous importons actuellement environ 30 p. 100 de nos besoins en brut, pour les provinces de l'Atlantique, le Québec et, peut-être, une partie de l'Ontario.

M. Epp: Je m'excuse de vous interrompre mais il est important de dire pourquoi nous importons ce pétrole brut dans les provinces de l'est.

Le président: À cause du transport.

M. Epp: Précisément. Cela a toujours été le cas.

Le président: Je ne le conteste pas.

M. Epp: Revenons à 1961. Pourquoi avons-nous fixé la limite à la vallée de l'Outaouais?

Le président: Précisément pour cette raison.

M. Epp: Vous savez pourquoi.

Le président: Pour inciter les producteurs de l'ouest...

M. Epp: Non, c'était finalement pour pouvoir vendre du pétrole canadien de l'Ouest dans les provinces centrales.

Le président: D'accord, vous pouvez le dire de cette manière.

M. Epp: C'était la vraie raison. À la même époque, en 1961, on avait également décidé de fixer le prix du gaz naturel à un niveau relativement plus faible que sa valeur thermique comparable.

Si vous me permettez de faire preuve de régionalisme pendant quelques instants, les provinces de l'Ouest peuvent fort bien dire qu'elles ont contribué à l'industrialisation des provinces centrales grâce à la fourniture de gaz naturel à un prix

[Text]

ing as a Manitoban. It is Senator Roblin who tried to get the oil industry going in Manitoba, and thank goodness we got about 10,000 barrels a day. It was a swap arrangement, as we have now.

However, I would submit the opposite; namely, that if I could get Hibernia to supply the product into the United States, I would have a better position for a swap, and more security in Atlantic Canada than I have today as your minister.

Senator Roblin: That is precisely the right answer.

The Chairman: That is the right answer, but I wish there was some visible progress on the swapping arrangement; or that it was announced as part of the project; or that negotiation was possible with the United States in order to make the Hibernia supply into the U.S. an interruptible supply in the event of a critical need for that product in Canada. At this point in time that is not part of the arrangement.

We are trying to put our consideration into the context of this company. We talked about it in the abstract, but we do not get far with it.

You did not put numbers on the extent to which Hibernia is a regional development project as opposed to energy security. However, we have dealt with energy security. So that Hibernia is almost 100 per cent a regional development project. Would that be a fair statement?

Mr. Epp: No. I cannot answer it that way—and I am not trying to be cute about that. I have every hope that we will develop an oil and gas industry in the offshore in the Atlantic. Remember that we changed the policy of ownership with the Atlantic accord. In fact, a certain premier in Atlantic Canada who wants the Hibernia project argued the opposite on behalf of the Government of Canada at one time in terms of ownership. The Government of Canada has, in the Atlantic accord, joint ownership now.

Yes, it has regional development components—without any question—but it also gives us that swap arrangement that we discussed earlier. I would hope as well that even though Hibernia's technology is different than what we would use for either Terra Nova, Cohasset or Panuke, the fact that we would have activity in the Atlantic would hopefully engender other activity. That is why the Government of Canada has come forward with two offshore development funds: one with Newfoundland and one with Nova Scotia.

The Chairman: The next question I have arises out of a statement given by Mr. Hopper to the effect that Petro-Canada has acted as a catalyst for private Canadian investment in the oil and gas exploration and production area.

The question is: Has Petro-Canada been effective in the view of the Government of Canada in being a catalyst for Canadian investment in these sectors?

[Traduction]

inférieur à celui du marché. Nous avons fait cela pour lancer notre industrie. Je ne dis pas cela parce que je viens du Manitoba, c'est le sénateur Roblin qui a essayé de faire démarrer l'industrie pétrolière au Manitoba. Heureusement, nous avons à peu près 10 000 barils par jour. Il y avait alors un accord d'échange, comme aujourd'hui.

À mon sens, c'est l'argument contraire qui s'applique, c'est-à-dire que si nous pouvons faire démarrer Hibernia et en écouler la production aux États-Unis, je serai en meilleure position pour négocier un échange et garantir les approvisionnements des provinces atlantiques.

Le sénateur Roblin: C'était précisément la bonne réponse.

Le président: C'est la bonne réponse, mais j'espère que nous ferons des progrès sur une entente d'échange, ou que ce sera annoncé en même temps que le projet. Sinon, j'espère que nous pourrions nous entendre avec les États-Unis pour dire que le pétrole d'Hibernia constitue un approvisionnement interruptible en cas de besoin critique au Canada. Pour le moment, ce n'est pas envisagé.

Nous essayons de replacer tout cela dans le contexte de cette Société, mais nous sommes obligés d'en parler un peu dans l'abstrait, ce qui ne nous mène pas loin.

Vous n'avez pas donné de chiffres sur les retombées économiques régionales d'Hibernia. Puisque nous venons de traiter du problème de la sécurité des approvisionnements, passons au développement économique régional. Peut-on dire que les retombées seront presque à 100 p. 100 régionales?

M. Epp: Non, ce n'est pas possible. J'espère que nous réussirons à lancer une industrie du pétrole et du gaz naturel dans les provinces atlantiques, grâce aux réserves extracôtières, et sachez-vous que nous avons changé notre politique en matière de propriété, dans le cadre de l'Accord de l'Atlantique. De fait, un certain premier ministre des provinces de l'Atlantique qui est favorable au projet Hibernia avait défendu la thèse contraire au nom de gouvernement du Canada, pour ce qui est de la propriété. Actuellement, avec l'Accord de l'Atlantique, le gouvernement du Canada jouit d'une propriété conjointe.

Cela dit, il est incontestable qu'il y aura des effets de développement économique régional, mais il faut également tenir compte de l'Accord d'échange que j'évoquais tout à l'heure. J'espère que même si la technologie d'Hibernia est différente de celle que nous utiliserons pour Terra Nova, Knesset ou Penouk, le fait qu'il y ait des activités pétrolières dans les provinces de l'Atlantique stimulera d'autres types d'activités. Voilà pourquoi le gouvernement du Canada a proposé ces deux fonds de développement extracôtières, l'un pour Terre-Neuve et l'autre pour la Nouvelle-Écosse.

Le président: Ma question suivante découle d'une déclaration de M. Hopper voulant que Petro-Canada ait joué un rôle de catalyseur à l'égard des investissements privés canadiens dans le secteur de la prospection et de la production pétrolière et gazière.

Ma question est la suivante: selon le gouvernement canadien, Petro-Canada a-t-elle joué efficacement ce rôle de catalyseur des investissements canadiens?

[Text]

Mr. Epp: I have difficulty responding to that. However, you bring people with their money to the table in order for them to see if there is either a profit to be made or advantages, either tax or otherwise.

If you are asking me if I believe that Petro-Canada has been a legitimate player, the answer is yes. You and I both know of the dramatic change in perspective that both Mr. Hopper, the former chairman of the CPA and the people in Alberta have with respect to Petro-Canada, for example, in contrast to when it was established originally. But that could be enhanced if privatization were done in a proper way.

The Chairman: The government of the day, as well as the previous government, had an objective of 50 per cent Canadian ownership upstream.

Mr. Epp: Correct.

The Chairman: I should like to give you an opportunity to state why the government that you are part of has that objective. I prefaced my statement by stating that it was also a previous government's objective. However, why is it your objective? This might have been asked of the previous Minister of Energy as well, because it is a policy. But I am interested in the articulation—if you have it handy—of the reason for it.

Mr. Epp: Canadian ownership, whether it is in the oil and gas industry or in any other industry, should maximize Canadian investment. That stands to reason. On the other hand, we also have to attract investment. We did that in Investment Canada by putting in other rules for the oil and gas industry than we had for any other industry.

Despite that, the Canadian ownership percentages have dropped. I believe that the committee is familiar with those figures.

The Chairman: Yes.

Mr. Epp: I could argue with some vigor that you can privatize Petro-Canada and not affect, in any great degree, Canadian ownership. Canadian ownership does not have to be met by a company being held in the hands of the government.

A number of us who believe in the market economy—quite apart from our partisan backgrounds—have long questioned, as I have personally, why it is that when you look at the United States you can see what I would call average American blue collar workers with investment portfolios. When you take a look at Canadians, that investment portfolio is not there to the same degree at all. We put a lot more of our money into pension funds. Maybe it is a reflection of our national characters; I am not sure. The fact of the matter is that if you took a look at Air Canada, some of the very people in Air Canada who were opposed to Air Canada's privatization are people who were flight attendants, and so on. However, talk to them today. They do not believe that Air Canada is any less Canadian today because they hold it than when the Minister of Transport, in right of Canada, held the only share that there was.

The Chairman: Is it possible that the government might back off at 50 per cent and say that it is not important? Maybe 25 per cent is enough, or is it irrelevant?

[Traduction]

M. Epp: Il est difficile de répondre à cette question. À mon avis, les investisseurs prennent leurs décisions en fonction des profits qu'ils peuvent réaliser, ou des avantages qu'ils peuvent tirer, sur le plan fiscal ou autre.

Si vous me demandez si je pense que Petro-Canada a joué un rôle légitime, je répondrai que oui. Nous savons très bien que l'opinion de M. Hopper a été radicalement différente de celle de l'ancien président de l'ACP et des citoyens de l'Alberta, au sujet du rôle de Petro-Canada. Quoi qu'il en soit, on pourrait probablement faire plus à cet égard si la privatisation était faite correctement.

Le président: Le gouvernement de l'époque, comme le précédent, visait un objectif de 50 p. 100 de propriété canadienne en amont.

M. Epp: Exact.

Le président: Je voudrais vous donner la possibilité de dire pourquoi le gouvernement dont vous faites partie partage cet objectif. Il est vrai que c'était également l'objectif d'un gouvernement précédent, mais pourquoi est-ce aussi le vôtre? On aurait peut-être pu poser cette question au précédent ministre de l'Énergie, puisque c'est la politique du gouvernement.

M. Epp: La propriété canadienne, que ce soit dans l'industrie pétrolière ou dans toute autre, doit servir à maximiser les investissements canadiens. Cependant, nous devons également attirer des investissements et nous l'avons fait, grâce à Investissement Canada, en établissant pour l'industrie pétrolière d'autres règles que celles fixées pour les autres.

Malgré cela, les pourcentages de propriété canadienne ont diminué. Je crois que le Comité connaît les chiffres.

Le président: Oui.

M. Epp: Je pourrais fort bien affirmer qu'on pourrait privatiser Petro-Canada sans modifier sensiblement les pourcentages de propriété canadienne. Propriété canadienne ne signifie pas nécessairement propriété gouvernementale.

Certains d'entre nous, qui croyons en l'économie de marché, quel que soit notre parti politique, nous demandons depuis longtemps comment il se fait que la participation boursière des cols bleus est beaucoup plus élevée aux États-Unis qu'au Canada, par exemple. Nous plaçons une partie beaucoup plus grande de notre argent dans des fonds de pension, ce qui est peut-être le reflet de certaines caractéristiques nationales. Je n'en sais rien. Prenez l'exemple d'Air Canada: certains des opposants les plus vigoureux à sa privatisation Canada étaient des agents de l'air de la Société, par exemple. Parlez-leur aujourd'hui et vous verrez qu'ils n'ont pas du tout le sentiment qu'Air Canada est maintenant une société moins canadienne parce qu'ils en sont propriétaires plutôt que le ministre des Transports, au nom de la nation.

Le président: Se peut-il que le gouvernement recule face à cet objectif de 50 p. 100 et dise que ce n'est plus important? Pourrait-il se contenter de 25 p. 100, ou même conclure que cet objectif n'a plus aucune valeur?

[Text]

Mr. Epp: I cannot answer that, other than to reaffirm the policy that the government has adopted. However, there are questions, and I am sure that you are familiar with them. There are companies who are looking for investments in Canada and would like to invest. At the present time those investments cannot be acted upon because of this rule, which is part of government policy.

The Chairman: The Department of Energy, Mines and Resources has a flyer that is distributed quite frequently. Recently—within the last two months—I read an article on retailing of gasoline and diesel fuel in Canada in comparison to the U.S., where there are much higher volumes of product moved per pump and, interestingly enough, a lower price per litre to U.S. consumers.

Could you comment on that in the context of the things that you were saying earlier on about Petro-Canada eliminating competition in the downstream? Do you think the elimination of competition has cost consumers money, or saved consumers money, because the two sides of that argument are, first, that more retailer may create more competition. On the other hand, less retailers makes for a more efficient distribution system. The U.S. seem to have a more efficient distribution system and their consumers, on a product basis, are paying less for the product.

Mr. Epp: Mr. Chairman, I cannot answer—

The Chairman: Also, the department put it on there, and I wondered why it was there. It was very provocative. Also, it fits in to a degree to Petro-Canada in terms of the extent to which it concentrated retailing.

Mr. Epp: I will have to take a look at that information, Mr. Chairman. I have not read it myself.

However, I think we know the reasons for the price differentiations between the U.S. and Canada. I think every senator around this table knows what those are. To be sure, a large part of it is taxes. However, the other is where there are economies of scale, how much those play a part. I would think they are a factor, but with respect to the degree to which they are factored into the differential, I do not have those figures right now.

The Chairman: I just have one other area that I want to touch on, and that is natural gas and the security of supply. Petro-Canada is a very large distributor of natural gas. We have now emerged from a highly-regulated environment; we have come out of a surplus test. As stated by you, Mr. Minister, we obviously still have concerns about security of supply. Today we have a security of supply but we have a different environment. A year ago, we signed the FTA. My own view is that with respect to future security of supply in energy goods, the situation has to be one of avoiding problems, rather than reacting to problems when they occur.

Using natural gas as an example, as I say we have no problems today. However, there are trends emerging. For instance, of the 72 TCF of deliverable reserves, roughly half of them are

[Traduction]

M. Epp: Tout ce que je peux faire, c'est confirmer la politique adoptée par le gouvernement. Évidemment, certaines questions se posent, que vous connaissez probablement. Il existe des entreprises qui aimeraient investir au Canada mais qui ne le peuvent pas, actuellement, à cause de cette règle.

Le président: Le ministère de l'Énergie a publié une brochure qu'il distribue très fréquemment. Durant les deux derniers mois, j'ai eu l'occasion de lire un article sur la vente au détail de l'essence et du diesel au Canada, par rapport aux États-Unis, où on indiquait que les ventes par pompe étaient beaucoup plus élevées aux États-Unis, avec un prix au litre bien plus bas.

Avez-vous des commentaires à faire à ce sujet, notamment dans le contexte de ce que vous disiez plus tôt au sujet de l'élimination de la concurrence en aval par Petro-Canada? Croyez-vous que l'élimination de la concurrence a coûté cher aux consommateurs, ou leur a fait gagner de l'argent, puisqu'on peut présenter des arguments des deux côtés, d'une part en disant qu'un plus grand nombre de détaillants stimulent la concurrence et, d'autre part, en affirmant qu'un nombre moins élevé de détaillants rend le système de distribution plus efficient. Les Américains semblent avoir un système de distribution plus efficient et leurs consommateurs paient l'essence moins cher.

M. Epp: Je ne puis répondre . . .

Le président: Je me demande vraiment pourquoi le Ministère a distribué cette information, très provocatrice. À mon avis, cela correspond également à la situation de Petro-Canada, qui a concentré le secteur du détail.

M. Epp: Je devrais jeter un œil sur cette brochure, monsieur le président, je ne l'ai pas lue.

Quoi qu'il en soit, je crois que nous connaissons bien les raisons pour lesquelles les prix sont différents entre le Canada et les États-Unis. Vous les connaissez bien, vous-même. Certes, une bonne partie de la différence provient des taxes, mais un autre résultat également des économies d'échelle. Il m'est cependant impossible de vous dire aujourd'hui dans quelle proportion ces deux facteurs jouent sur l'écart de prix.

Le président: Je voudrais aborder un dernier sujet, concernant la sécurité des approvisionnements en gaz naturel. Petro-Canada distribue beaucoup de gaz naturel. Nous venons de sortir d'un secteur commercial fortement réglementé, et nous avons des excédents. Évidemment, cela ne nous empêche pas d'être préoccupés par la sécurité de nos approvisionnements. Celle-ci est assurée aujourd'hui, mais l'environnement global est différent. Nous avons signé l'ALE il y a un an et j'ai l'impression, en ce qui concerne la sécurité de nos approvisionnements énergétiques, que notre politique a simplement été d'éviter les problèmes plutôt que d'y faire résolument face quand ils apparaissent.

Si je prends l'exemple du gaz naturel, il est vrai que nous ne connaissons pas de problème aujourd'hui, mais des tendances commencent à apparaître. Par exemple, la moitié de nos 72

[Text]

contracted to U.S. purchasers. However, in my view we are not seeing any direction or policy from the Government of Canada on what we should do to assure Canadians of a long-term, secure supply of natural gas.

By way of elaboration, this committee spent a great deal of time on this issue before you became minister, and our report recommended that the Alberta solution—namely, a core market policy requiring, say, a 10 to 15 year supply to be contracted for by essential service customers, LDCs and so on on an evergreen basis—would assure us that Canadian consumers of that nature had a long-term, secure supply. We could then let the market work in terms of determining price, development and pipeline construction.

However, we do not have that. We have a different system. We have Alberta trying to administer that policy from Alberta, and it cannot be done. Also, the NEB has turned down some applications on which we have not yet received the reasons. Whether those reasons will be based on the cost benefit or whatever, I do not know whether it will answer my question. That question is: What is the government's policy in terms of assuring Canadians that they will have a long-term, secure supply of natural gas in the future?

Mr. Epp: Mr. Chairman, I would take some exception to your statement that the government does not have a policy on long-term supply. There is an absence of, for instance, the kind of intervention that was there before with respect to gas in ground. However, if you interpret that as illustrating no clear direction, of course I would have some difference of opinion on that.

Let us, however, take a look at what has happened. You and I both know how we have enhanced our gas finds and proved our reserves. Primarily we have been able to do it by allowing people to collect the netback as quickly as possible and find new gas sources.

Mr. Chairman, you are accurate when you say that, at the present time, we have energy security in terms of gas. However, the question is: What is the trend? Mr. Chairman, I presume you know what happened in California within the last couple of days. I do not know what the shakedown will be but, right now, we supply about 50 per cent of gas in the northern part of California. A few days ago, a public utilities board hearing was held in California which placed a Canadian bid in a ranking of three—if in fact the judge gave a ranking at all to that project. However, he put the bids for new gas found in Wyoming ahead. Therefore when people say that the California market was secured and that free trade would simply open the California market to us, I think the expression we must all take a close look at, keeping in mind the sort of decisions we have seen in the last couple of days, is that we will only access the additional Californian market if we can prove very conclusively that the gas is there and that the security of supply is there also.

The Chairman: Mr. Minister, you are beginning to sound like a Liberal candidate in the last election.

Mr. Epp: No, Mr. Chairman, I will not sound like a Liberal candidate because I am going to tell you what I mean. A lot of

[Traduction]

TPC de quantités livrables sont réservées sous contrat à des acheteurs américains. À mon avis, le gouvernement canadien n'a aucune politique claire pour assurer la sécurité des approvisionnements nationaux à long terme.

Notre comité a consacré beaucoup de temps à l'examen de cette question, avant que vous ne soyez nommé ministre, et nous avons alors recommandé la solution albertaine, à savoir une politique d'établissement d'un marché de base exigeant que des réserves de 10 à 15 ans soient vendues sous contrat aux clients essentiels, aux PMD, etc., à titre renouvelable, de façon à garantir aux consommateurs canadiens des approvisionnements sûrs à longue échéance. Après cela, nous aurions pu laisser fonctionner le marché pour fixer les prix, les projets de prospection et la construction des gazoducs.

Ce n'est pas le système qui a été mis en place. Aujourd'hui, l'Alberta essaye d'appliquer cette politique à partir de son territoire, et elle n'y parvient pas. De plus, l'ONE a rejeté certaines demandes sans nous avoir encore communiqué ses raisons. Que celles-ci soient fondées sur une analyse de coûts ou sur autre chose, il est peu probable qu'elles répondent à ma question, qui est de savoir quelle est la politique du gouvernement pour garantir aux Canadiens des approvisionnements sûrs et durables de gaz naturel.

M. Epp: Je m'élève contre votre affirmation que le gouvernement n'a pas de politique d'approvisionnement à long terme. Certes, nous n'intervenons pas au sujet des réserves de gaz naturel qui restent dans le sol mais en conclure que cela reflète une absence de politique me semble tout à fait contestable.

Examinons comment la situation a évolué. Vous savez parfaitement comment nous sommes parvenus à augmenter nos réserves de gaz naturel: essentiellement en permettant aux investisseurs de récupérer leur mise le plus rapidement possible, pour poursuivre des travaux de prospection.

Vous avez raison de dire, monsieur le président, que nos approvisionnements actuels en gaz naturel sont sûrs. Quelle est cependant la tendance pour demain? Vous avez vu ce qui est arrivé en Californie, ces derniers jours. Je ne sais pas quel en sera le résultat ultime mais nous fournissons actuellement environ la moitié du gaz naturel consommé dans la partie nord de cet État. Il y a quelques jours, une commission de services publics a tenu des audiences qui ont abouti à classer une offre canadienne au troisième rang, pour autant que le juge ait produit un classement final. Quoi qu'il en soit, il a placé avant la nôtre les offres correspondant à de nouvelles réserves de gaz naturel découvertes au Wyoming. Donc, à ceux qui prétendent que le marché californien était garanti et qu'il n'était pas nécessaire d'avoir le libre-échange pour y avoir accès, je dis d'examiner attentivement cette décision. En fait, nous n'aurons accès à une partie plus importante du marché californien que si nous réussissons à prouver sans l'ombre d'un doute que les réserves existent et que les approvisionnements sont sûrs.

Le président: Monsieur le ministre, j'ai l'impression d'entendre un candidat libéral lors des dernières élections.

M. Epp: Certainement pas, monsieur le président, car je vais vous expliquer précisément ce que je veux dire. Beaucoup

[Text]

you made the point in the last election campaign that we were selling our birthright to the U.S. with the FTA. Our experience has been that that is not the case. Secondly, you mentioned the four occasions on which the NEB has turned down applications. As you also stated, we do not yet have the reasons for those rejections, but what have we been hearing out of Alberta?

The Chairman: I see Mr. Ormond said that—

Mr. Epp: Not only Mr. Ormond, Mr. Chairman. I imagine a few Liberals have also been saying: "Unfair; this is not what we thought was in the spirit of the FTA."

The Chairman: In other words, the FTA has not made that much difference?

Mr. Epp: What I am saying is that, at the present time, in light of the NEB rulings and what has happened in the U.S.A., we must face the fact that we have to meet those tests, just as we did before the FTA, and so it should be. However, when we meet those tests, the marketplace should dominate.

For instance, let us take a look at frontier gas. The criticism that has been levelled with respect to frontier gas is that the NEB has approved 90 per cent of known reserves; namely 9.2 TCF against 11, known reserves. The approximate reserve that we know of now, for instance in the Beaufort, is 56 or 58; in the Arctic islands, it is 76 or 78. However, anyone who knows anything about gas knows that the only way we are going to prove those reserves or find further reserves is to have a cash-flow.

When I was the Minister of Indian Affairs, people said: "Mr. Epp, we don't want any development here, but we like the seismic crews, we like the exploration and we like the jobs." But at a certain point, you have to start bringing that gas down, unless you want to continue with PIPs. I will not ask anyone around this table how much money he made on PIPs in his own investment portfolio. I imagine some people might have an interesting history to tell.

Therefore I simply say to you, Mr. Chairman, that I believe that the marketplace is changing slightly. In the regulatory sense, whether we are talking about PUBs, FERCs, or the NEB, all of those bodies will maintain certain requirements. But those requirements will not be the proven tests that we had earlier of the 25-year reserves.

The Chairman: Very well. Perhaps you can, either now or at some future time, be more specific as to what the government expects the NEB to do. The complaint from Alberta was that the NEB jumped out of the bushes at them. Alberta thought they would obtain this approval but it has been turned down, and they still do not know the reasons for it. In the past, I would have thought—and correct me here if I am wrong—that the government would have been at work here and would have put in place a policy statement of some kind to which the NEB could refer as being its guideline in terms of what it will turn

[Traduction]

d'entre vous avez déclaré durant les dernières élections que l'Accord de libre-échange revenait à brader le Canada aux États-Unis. Depuis lors, l'expérience a montré que tel n'était pas le cas. Deuxièmement, vous avez évoqué les quatre demandes rejetées par l'ONE. Comme vous l'avez également dit, nous n'en connaissons pas encore les raisons mais quels ont été les commentaires en Alberta?

Le président: Je vois que M. Ormond a déclaré que...

M. Epp: Pas seulement M. Ormond, monsieur le président. Je suppose qu'il y a également quelques libéraux qui ont dû dire: «C'est injuste, ce n'est pas comme cela que nous avions envisagé l'ALE».

Le président: Autrement dit, l'ALE n'a pas changé grand-chose?

M. Epp: Je veux simplement dire qu'à la lumière des récentes décisions de l'ONE et de la Californie, il faut faire face à la réalité, qui est que nous devons toujours répondre aux conditions établies, tout comme avant que l'Accord n'ait été signé, mais que c'est ensuite au marché qu'il appartient de décider.

Prenons le cas du gaz naturel des régions pionnières. Les critiques formulées à ce sujet sont que l'ONE a approuvé 90 p. 100 des réserves connues, soit 9,2 TPC sur 11. Toutefois, les réserves approximatives dont nous avons actuellement connaissance, par exemple dans la mer de Beaufort, sont de 56 ou 58 et, dans les îles de l'Arctique, de 76 ou 78. Quiconque connaît la situation du gaz naturel sait parfaitement que la seule manière de prouver l'existence de ces réserves et d'en découvrir de nouvelles est de commencer à les vendre pour obtenir des liquidités fraîches.

Quand j'étais ministre des Affaires indiennes, les gens me disaient: «Monsieur Epp, nous ne voulons pas qu'il y ait de développement ici, mais nous aimons bien les équipes sismiques et les équipes de prospection, et nous sommes contents d'avoir des emplois». Il faut cependant convenir qu'au bout d'un moment ce genre de travail doit déboucher sur la production, à moins qu'on ne veuille verser des PIP à perpétuité. Je ne demanderai à personne autour de cette table combien d'argent lui ont rapporté les PIP, mais je suppose que certains auraient des histoires intéressantes à nous raconter à ce sujet.

Je vous dis donc simplement, monsieur le président, que j'estime que le marché est en évolution. Que nous parlions des commissions d'utilité publique, des agences de réglementation ou de l'ONE, tous ces organismes vont maintenir certains critères de base, mais ceux-là ne correspondront plus aux critères qui existaient antérieurement sur les réserves prouvées pour 25 ans.

Le président: Très bien. Peut-être pourriez-vous nous indiquer de manière plus précise, maintenant ou plus tard, ce que le gouvernement attend précisément de l'ONE? La plainte de l'Alberta est que l'ONE lui a fait un sale coup. L'Alberta croyait que sa demande serait acceptée mais ce n'a pas été le cas, et elle n'en connaît pas encore les raisons. Corrigez-moi si je me trompe mais, dans le passé, le gouvernement serait intervenu et aurait énoncé une politique que l'ONE aurait pu utiliser comme ligne directrice pour savoir quels projets refuser et

[Text]

down and what it will not turn down, whether it be applications for gas export or pipeline expansion.

Mr. Epp: Mr. Chairman, I am at some disadvantage because I do not have the reasons. I have obviously spoken to the President of the NEB and if there are to be any remedies or explanations or cost-benefits, I suppose I will have to wait like the rest of you in order to find out what they are.

Senator Roblin: Is it not true, Mr. Chairman, that section 118 of the NEB Act clearly gives the NEB not only the authority but the duty to decide what are the reasonably foreseeable requirements of Canadian users before it approves any further exports of gas? If you want a policy, there it is. It is the same policy that we had before, except that there is no absolute number on it, such as 25 years, but there is no question that there is a policy. It is in the National Energy Board Act. They have the power and the duty, because the wording is, "... shall satisfy itself ..."

Senator Olson: Yes, but we do not know whether that is the reason for the recent turndowns.

Senator Roblin: No, but to say that there is no policy in place is incorrect.

Mr. Epp: Mr. Chairman, you mentioned the core market. I have said publicly that it is my hope that Central Canada, especially Ontario, will take a look at long-term contracts. They would still be able to make their own decisions. In that respect, I support what Alberta has been saying but I cannot direct anyone to make such contracts. If I have absorbed any of the information in the market, the future would seem to indicate that the Americans will be looking for longer-term contracts with firm gas sales and that, obviously, there would be contractual priorities. Canadians will have to adjust to that reality in terms of the core market, and I hope that they do.

The Chairman: It may be a bit cynical, but the view of some is that the Eastern Canadian consumer assumes, because of the nature of our country with the political power being in Central Canada, that it has no real need to worry; that in the event of a critical problem, the government will help them. I put it to you, Mr. Minister, that now is the time to tell them that that will not be the case. The FTA is very popular in Alberta, and one of the reasons is that they feel that it forces the Government of Canada to either provide for security of supply within Canada so that there would be no intervention, or allows them to sell, in an orderly way, subject to fair regulation and so on, in another market. The witness from the Economic Council of Canada said that it costs us a lot of money to finance the NEP process. It is true, but the people who cost the most money were the producers.

Mr. Epp: It was Alberta.

The Chairman: Yes.

Senator Roblin: We are agreed on that point anyway.

[Traduction]

lesquels accepter, qu'il s'agisse d'exportation de gaz naturel ou de construction de gazoduc.

M. Epp: Je regrette, monsieur le président, je ne connais pas non plus les raisons. Évidemment, j'ai discuté avec le président de l'ONE mais, il s'agit d'un problème de rentabilité nette, ou d'autre chose, je l'apprendrai en même temps que vous.

Le sénateur Roblin: N'est-il pas vrai, monsieur le président, que l'article 118 de la Loi sur l'ONE donne clairement à celui-ci non seulement le pouvoir mais le devoir de déterminer ce que seront les besoins raisonnablement prévisibles des utilisateurs canadiens avant d'approuver de nouvelles exportations de gaz naturel? Vous demandiez une politique, en voilà une. C'est la même politique qu'autrefois, sauf qu'elle ne comporte aucun chiffre magique, par exemple 25 ans. Mais il ne fait aucun doute que c'est une politique, et elle se trouve dans la loi sur l'Office national de l'énergie.

Le sénateur Olson: Certes, mais nous ne savons toujours pas pourquoi l'ONE a refusé les dernières demandes.

Le sénateur Roblin: Sans doute, mais il est inexact de dire qu'il n'y a pas de politique.

M. Epp: Vous avez parlé du marché de base, monsieur le président. J'ai dit publiquement que j'espère que les provinces centrales, notamment l'Ontario, envisageront de négocier des contrats de longue durée. Cela ne les empêchera pas de prendre leurs propres décisions. J'appuie la position de l'Alberta à ce sujet, mais je ne puis donner à personne l'ordre de signer de tels contrats. Si j'ai appris quelque chose du marché actuel, c'est qu'il semble bien que les Américains envisageront bientôt de négocier des contrats à long terme d'achat ferme de gaz naturel, contrats qui seront alors prioritaires. Les Canadiens devront s'adapter à cette réalité, et j'espère qu'ils en seront capables.

Le président: Vous allez peut-être me trouver cynique mais certains croient que le consommateur des provinces de l'est s'imaginerait qu'il n'y aura jamais de problème, étant donné la nature de notre pays où ce sont les provinces centrales qui détiennent le pouvoir politique. Autrement dit, même en cas de crise, le gouvernement se portera à leur aide. À mon sens, monsieur le ministre, l'heure est largement venue pour vous de leur expliquer que tel ne sera pas le cas. L'ALE a beaucoup de succès en Alberta, notamment parce que les citoyens de cette province estiment qu'il oblige le gouvernement du Canada soit à prévoir la sécurité des approvisionnements à l'intérieur du pays, sans autre intervention, soit à leur permettre de vendre leurs ressources, de manière ordonnée, sous réserve d'une réglementation équitable, mais à un autre marché. Le représentant du Conseil économique du Canada nous a dit que la PEN nous a coûté très cher. C'est vrai, mais ce sont les producteurs qui ont le plus écopé.

M. Epp: C'est l'Alberta.

Le président: Oui.

Le sénateur Roblin: Eh bien, nous sommes au moins d'accord là-dessus.

[Text]

Mr. Epp: I have said that, and I have said as well, in Alberta and in Ontario,—and it has been my strong recommendation, which is what you would expect from the Minister of Energy—that they consider these longer-term contracts. I have also said that there is a window of opportunity. I do not know how long that window will be open. One of my obligations is to periodically show the average price of Canadian gas purchased in the United States as against Canadian gas purchased in Canada. So far, the average price has been lower in Canada than in the United States, and I believe that we can maintain that differential if Canadians will start to view the marketplace as it exists. From every indication I have had, Alberta wants to sell to the Canadian market first. What I mean by the “window” is that if the differential changes, there will be political pressure, and it is for that reason that Central Canada should look seriously at the core market, given that Alberta is ready to protect it. That is the only way to proceed.

The Chairman: Minister, are you fully satisfied with the Justice Department's opinion or the general opinion that Canada cannot require a core market policy for the country?

Mr. Epp: I am not familiar with that opinion.

The Chairman: I do not know whether it is an opinion or not, but you said that you cannot require Canada to have a core market policy, and I am wondering if that is based on an opinion that you have.

Mr. Epp: It is not a Justice opinion; but I believe that, as the Minister of Energy, Mines and Resources, it is the correct policy.

The Chairman: So the position is that the federal government chooses not to have a core market policy and hopes that the provinces will sort it out? In other words, the federal government chooses not to force the issue.

Mr. Epp: Mr. Chairman, who owns the resource?

The Chairman: Constitutionally, the resource, other than what is offshore, is owned by the provinces.

Mr. Epp: So where can the Canadian Government intervene?

The Chairman: When the resource moves out of Canada or moves interprovincially.

Mr. Epp: Precisely, in interprovincial trade.

The Chairman: I believe that the Government of Canada has a responsibility which transcends the regions. We know that Alberta, the major producing area, wants a core market because they are trying to administer it themselves. In any event, you have answered my question; that it is a matter of choice, and Canada has taken its stance. It may be legally impossible. Have you sought an opinion as to whether or not it is possible for Canada to have a core market policy?

Mr. Epp: No.

Senator Roblin: There is one comment I would like to make on the question of the core market and the responsibility of the

[Traduction]

M. Epp: J'ai déjà dit, tant en Alberta qu'en Ontario, et cela n'a rien d'étonnant de la part du ministre de l'Énergie, qu'il faut envisager sérieusement de signer des contrats de longue durée. J'ai également déclaré que nous avons actuellement une opportunité à saisir, mais je ne sais pendant combien de temps elle sera là. Mes fonctions m'obligent à publier périodiquement le prix moyen du gaz naturel canadien acheté aux États-Unis par rapport au gaz naturel canadien acheté au Canada. Jusqu'à présent, le prix moyen est resté inférieur au Canada, et je pense que nous pourrions maintenir cet écart si les Canadiens commençaient à prendre sérieusement en considération les forces du marché. Tout me porte à croire que l'Alberta souhaite vendre d'abord à des clients canadiens. Quand je parle d'opportunité, je veux dire que des pressions politiques seront exercées si l'écart change, et c'est précisément pour cette raison que le Canada central devrait examiner sérieusement le principe du marché de base, étant donné que l'Alberta est prête à le protéger. C'est une solution qu'il faudrait envisager.

Le président: Acceptez-vous, monsieur le ministre, l'opinion du ministère de la Justice, ou l'opinion générale voulant que le Canada ne peut pas imposer une politique de marché de base?

M. Epp: Je ne connais pas cette opinion.

Le président: Je ne sais pas si c'est vraiment une opinion juridique ou non mais vous avez dit vous-mêmes que vous ne pouvez pas imposer au Canada une politique de marché de base, et je voudrais savoir sur quoi repose cette affirmation.

M. Epp: Ce n'est pas un avis du ministère de la Justice mais, à titre de ministre de l'Énergie, j'estime personnellement que c'est correct.

Le président: Votre position est donc que le gouvernement fédéral a décidé de ne pas établir de politique sur un marché de base, en espérant que les provinces s'entendront entre elles? Autrement dit, le gouvernement fédéral préfère ne pas intervenir?

M. Epp: Qui est le propriétaire de cette ressource, monsieur le président?

Le président: D'après notre Constitution, elles appartiennent aux provinces, sauf s'il s'agit de ressources extracôtières.

M. Epp: Qu'est-ce qui autoriserait donc le gouvernement canadien à intervenir?

Le président: Le fait que ces ressources traversent les frontières nationales ou interprovinciales.

M. Epp: Précisément, les frontières interprovinciales.

Le président: À mon sens, le gouvernement du Canada détient des responsabilités qui transcendent les particularismes régionaux. Nous savons que l'Alberta, la principale région productrice, souhaite établir un marché de base, car elle essaye de l'administrer elle-même. Quoi qu'il en soit, vous avez répondu à ma question: c'est une question de choix et le Canada a fait le sien. Peut-être est-ce juridiquement impossible? Avez-vous demandé un avis pour savoir s'il serait possible au Canada d'adopter une politique de marché de base?

M. Epp: Non.

Le sénateur Roblin: Je voudrais faire un commentaire sur cette question, en abordant également la responsabilité du gou-

[Text]

federal government or others. This committee produced a report on this subject and, as I recall, we recommended that those people in Ontario or Eastern Canada who want to preserve their supplies would do well to consider the core market and long-term contracts. That report did not suggest that you should intervene in that procedure.

The Chairman: Mr. Epp, I would like to thank you and your officials. You have been very generous with your time and allowed us to go far afield in our questioning.

The committee recessed.

Upon resuming at 7:30 p.m.

The Chairman: I would welcome as a witness before the committee on our Petro-Canada study, Dr. Michael Walker, the Executive Director of the Fraser Institute. He is here today to share his considerable knowledge, experience and expertise which is well known to us. Dr. Walker, two other senators who were available earlier in the day are not yet here, so our whole complement may be in attendance.

I understand you have a few opening remarks. Later, we would like to have a dialogue with you on some of the issues that we are considering in preparing a report for the Senate on the issue of Petro-Canada and the extent to which it has met its original purpose, and what its purpose today might be.

Dr. Michael Walker, Executive Director, The Fraser Institute: Given the distinguished people who have already appeared before you, I am sure that what I will provide this evening will be nothing more than a footnote to your proceedings. I am glad, nevertheless, to have received the invitation to appear before you and to share our views on the issue at hand. I am sorry that time constraints and a chronic resource limitation at the institute has prevented us from putting in an advance report. However, I have brought some of our publications relating to the issue at hand which I am sure you will find useful.

The Fraser Institute has had a long-standing interest in energy. In the 1970s we published a book called "Oil in the Seventies" which was a standard work at places as far ranging as the Massachusetts Institute of Technology and the University of Calgary. We have recently produced a sequel to this or a replacement to kill the second-hand textbook market for the book and it is called "Petro Markets: Probing the Economics of Continental Energy." That was published just a couple of weeks ago and is probably the most up-to-date assessment of the current economics of the energy market available. It contains the work of Canada's most distinguished energy economists ranging from Campbell Watkins through to Paul Bradley, Brian Scarfe of the University of Alberta and Leonard Waveman of the University of Toronto. It also includes such distinguished Americans as Morris Adelman of MIT. I am sure you will find that useful.

I have also brought along by way of a historical footnote a copy of the book which the Fraser Institute published in 1981 entitled "Reaction: The National Energy Program." I believe at the time the book was regarded as being the centre point for the reaction against the NEP, and many of the points which

[Traduction]

vernement fédéral, entre autres. Notre comité a produit un rapport à ce sujet et, si je me souviens bien, nous recommandions que les citoyens de l'Ontario ou des provinces de l'est qui souhaitaient préserver leurs approvisionnements feraient bien d'envisager le système du marché de base, avec des contrats à long terme. Dans ce rapport, nous ne recommandions pas au ministre fédéral d'intervenir.

Le président: Je vous remercie de votre présence, monsieur Epp. Vous avez été très généreux et nous avez permis d'aller très loin dans nos questions.

La séance est levée.

Reprise de la séance à 19 h 30.

Le président: J'accueille maintenant, pour poursuivre notre étude de Petro-Canada, M. Michael Walker, directeur exécutif de l'Institut Fraser. Nous savons tous que c'est quelqu'un dont les connaissances et l'expérience sont considérables. Monsieur Walker, deux autres sénateurs qui étaient ici tout à l'heure ne sont pas encore revenus, mais ils arriveront bientôt.

Je crois comprendre que vous souhaitez faire quelques remarques, après quoi nous aimerions examiner vous si Petro-Canada a joué le rôle qui lui avait été imparti et quel pourrait être son rôle aujourd'hui.

M. Michael Walker, directeur exécutif, Institut Fraser: Étant donné les personnes remarquables qui ont déjà témoigné devant votre comité, je suis sûr que mon témoignage de ce soir ne pourra rien être de plus qu'un note dans votre rapport. Je suis néanmoins très heureux d'avoir été invité à vous communiquer mon opinion. Je regrette que des problèmes de temps et l'insuffisance chronique de nos ressources ne nous aient pas permis de vous adresser un mémoire, mais j'ai apporté avec moi certaines de nos publications portant plus ou moins directement sur le thème de votre étude. J'espère que cela vous sera utile.

L'Institut Fraser s'intéresse depuis longtemps aux questions énergétiques. Dans les années 1970, nous avons publié un livre intitulé «Oil in the Seventies», qui était devenu obligatoire dans des institutions aussi éloignées que l'Institut de technologie du Massachusetts et l'Université de Calgary. Nous venons de publier une suite, pour tuer le marché de la revente, et nous l'avons intitulée «Petro Markets: Probing the Economics of Continental Energy». Ce livre a été publié il y a quelques semaines et ne contient probablement pas les données les plus récentes sur l'économie actuelle du marché énergétique. On y trouve cependant des analyses des spécialistes canadiens les plus remarquables en matière d'énergie, allant de Campbell Watkins à Paul Bradley, Brian Scarfe, de l'Université de l'Alberta, et Leonard Waveman, de l'Université de Toronto. On y trouve également des analyses d'Américains aussi remarquables que Morris Adelman, du MIT. Je suis sûr que cela vous intéressera.

J'ai également apporté avec moi un exemplaire du livre publié par l'Institut en 1981 sur les réactions au Programme énergétique national. À l'époque, ce livre était considéré comme la bible des réactions contre la PEN, et beaucoup des opinions qui y étaient exprimées ont ensuite été validées par les

[Text]

are made in it have been vindicated by history. I think it is also relevant to your work because, if you are seeking to understand the current role for Petro-Canada, perhaps you need to understand something of the ethos in which it was conceived, about which I will say more in a few moments.

Also, one cannot talk about Petro-Canada without talking about privatization. The Fraser Institute has long had an interest in privatization and we have published a variety of works on it. The most pertinent, I think, to your committee is the book, "Privatization: Tactics and Techniques" which will probably answer any questions that you may have with regard to the technical aspects of privatization. It deals with privatizations in Canada and elsewhere, it is a kind of how-to manual in terms of privatization. If you have concerns about that you will find that book useful.

Finally, I have a book which was just completed in our economics of the service centre series, "The Supply of Government Services" which relates to privatization in the sense that it records some geographical evidence on the cost savings that are available from privatization. It covers some 50 separate studies reported by two authors, Doug Auld and Harry Kitchen. I tender these as, hopefully, helpful materials for the deliberations of the committee.

In addition, I should like to make three points: First, to place Petro-Canada in intellectual history; second, to consider the appropriateness of the goals that were set for Petro-Canada, since the committee has been instructed to consider those; and, finally, to make a few suggestions as a conclusion for your deliberations, even though I know it may be somewhat outside of your original intent.

The first thing I would like to do is place Petro-Canada in intellectual history and to say simply that, in that sense, Petro-Canada was a historical mistake. It was conceived in paranoia and suspicion about the petroleum industry. I think the roots probably go back to Joe Greene's failures in policy prediction regarding the adequacy of Canadian reserves. This was following the 1973 interruptions caused by OPEC and the notion that was widely held in Ottawa at the time and, indeed, in many political capitals that this was simply a creation by the seven sisters who created the oil price shock and the difficulty surrounding that as a device to extract more revenue from the oil market. It was conceived in that kind of a view of the private sector. It was born in the general atmosphere of contempt for the private sector and mistrust of the competitive market system generally which were the hallmark of what could be called the "Trudeau era." I do not mean to be invidious in calling it that but simply to give it a kind of temporal context.

Petro Canada was only one manifestation of that era. Another included—at least in our lexicon at the Fraser Institute—Prime Minister Trudeau's year-end statement of 1975 in which he declared—reflecting the advice he had been given—that the market was dead and it would have to be replaced by more far-seeing institutions organized under the direction of government.

[Traduction]

événements. Je crois que c'est également un document qui pourra vous être utile car, si vous essayez de comprendre le rôle actuel de Petro-Canada, vous devrez probablement analyser les débats qui ont entouré sa création, et sur lesquels je reviendrai dans un instant.

On ne peut également pas discuter de Petro-Canada sans parler de privatisation. Il y a longtemps que cette question intéresse l'Institut Fraser, qui a publié plusieurs ouvrages à ce sujet. À mon sens, le plus pertinent pour votre comité s'intitule «Privatization Tactics and Techniques», où vous trouverez probablement la réponse à toutes les questions que vous pourriez vous poser quant aux aspects techniques de la privatisation. Cet ouvrage traite de privatisations au Canada et à l'étranger, c'est une sorte de vade-mecum de la privatisation.

J'ai finalement avec moi un livre que nous venons juste d'achever, intitulé «A Study of the Supply of Government Services», qui fait le point sur les économies de coût offertes par la privatisation, par grande région géographique. Cet ouvrage mentionne une cinquantaine d'études distinctes, analysées par les deux auteurs, Doug Auld et Harry Kitchen. J'espère qu'il contribuera également à vos délibérations.

Je vais maintenant aborder trois questions particulières. Premièrement, je voudrais replacer Petro-Canada dans son contexte idéologique. Deuxièmement, je vais me demander si les objectifs donnés à Petro-Canada étaient appropriés, puisque c'est le thème de votre étude. Troisièmement, je ferai quelques recommandations quant à la manière dont vous pourriez conclure vos délibérations, bien que je sache que cela dépasse légèrement votre objectif initial.

Pour replacer la création de Petro-Canada dans son contexte idéologique, je dirai simplement que Petro-Canada a été une erreur historique. C'est une société qui a été conçue dans une atmosphère de paranoïa et de soupçon envers l'industrie pétrolière. Ses origines remontent probablement aux échecs de Joe Greene lorsqu'il avait tenté de déterminer si les réserves canadiennes étaient adéquates, échecs qui ont été suivis par les perturbations de 1973 provoquées par l'OPEP, puis par l'idée, largement répandue à Ottawa à l'époque, ainsi que dans beaucoup d'autres capitales, que ces perturbations avaient simplement été créées par les sept sœurs pour tenter d'arracher plus de profit au marché du pétrole. Petro-Canada a été conçue comme une réaction idéologique à cette analyse du secteur privé. C'est une idée qui est née dans un atmosphère générale de mépris envers le secteur privé et de méfiance envers les marchés concurrentiels, ce qui caractérisait généralement, ceci dit sans aucune malice, ce qu'on pourrait appeler l'époque Trudeau. J'utilise simplement cette expression pour tenter d'établir le contexte temporel.

Petro-Canada ne fut que l'une des nombreuses manifestations de cet état d'esprit. On en trouve une autre, tout au moins selon l'Institut Fraser, dans la déclaration que fit le premier ministre Trudeau à la fin de l'année 1975, en affirmant, conformément aux avis qu'il avait reçus, que le marché était mort et qu'il allait falloir le remplacer par des institutions

[Text]

We also had in that same episode wage and price controls of a fairly Draconian kind. The Foreign Investment Review Agency was born somewhat later, and somewhat later again, the document, "The Way Ahead" appeared, which called for even more involvement in the market by the government apparatus. All were based on the judgment that the market was not a reliable way of providing for economic production. I am sure others will have other manifestations of this that they would like to add.

While there is still a significant segment of the community which might adhere to this anti-market, pro-interventionist role for government, the evidence is now compelling on a wide front that the notion that government could provide solutions to economic problems that were superior to the market solutions was simply a mistake. I am referring to the well-intentioned view that there were problems out there that only government could solve in a way that the market could not. This is now generally regarded as having been a mistake, an intellectual cul-de-sac as revealed to us more by the recent developments in the more interventionist societies of the East Bloc than from our own understanding.

I think that Petro-Canada was, and is, a manifestation of that mistake. In specific terms, it was a mistake to believe, as the legislation which created it maintained, that Petro-Canada would provide for Canadians' energy security, at least in the sense that it would do so at a lower cost or that it would bring to energy exploration information or other relevant inputs that were not available privately.

The second point is that we have to conceive of the deliberations that are before you not just in a narrowly-Canadian setting. We have to look at it in the context of a philosophical evolution, an evolution of our understanding of how the market works and how government, for a variety of reasons, does not work. This is pandemic in the world. Petro-Canada is not some isolated event. It was a manifestation of an intellectual error which is in the process of correction around the globe. We ought now to correct the error in Canada.

The next point that I would make is regarding the pursuit by the committee of the question of whether or not Petro-Canada has achieved the goals for which it was established. What worries me about that is that it suggests a debate about the comparative performance of Petro-Canada in achieving the goals that were set back in 1976. In my opinion, this is a useless preoccupation because the goals themselves were inappropriate. At least, they were inappropriate objects of public policy. So, to engage in a lengthy discussion about whether or not Petro-Canada achieved these goals is, at this stage of the game, a waste of time. We should really just recognize that the goals themselves were wrong and, along with the mistake that

[Traduction]

axées sur le long terme et organisées sous l'autorité gouvernementale.

Cette époque nous a également donné l'épisode assez draconien du contrôle des prix et des salaires. L'Agence d'examen de l'investissement étranger est née un peu plus tard, tout comme le document «The Way Ahead», qui appelait le gouvernement à intervenir encore plus sur le marché. Toutes ces politiques étaient fondées sur l'idée que le marché n'était pas un mécanisme fiable de répartition de la production économique. Je suis sûr que d'autres pourraient citer d'autres exemples de cet état d'esprit.

S'il est vrai qu'une partie importante de la population partage encore cette attitude de méfiance à l'égard du marché et favorable à l'interventionnisme gouvernemental, je crois pouvoir dire qu'il est aujourd'hui largement prouvé que l'idée voulant que le gouvernement pouvait fournir aux problèmes économiques des solutions largement supérieures à celles proposées par le marché était tout simplement une erreur. Je songe ici aux gens, remplis de bonnes intentions, qui affirmaient qu'il existe certains problèmes que seul le gouvernement peut résoudre, et ce bien mieux que le marché. Il est généralement admis aujourd'hui que c'était là une erreur, une sorte de cul-de-sac intellectuel, ce dont nous obtenons chaque jour confirmation par l'évolution de sociétés plus interventionnistes que la nôtre, dans les pays de l'Est.

À mon avis, Petro-Canada fut simplement une manifestation de cette erreur. Autrement dit, il était erroné de croire, comme l'indiquait le projet de loi portant création de la Société, que Petro-Canada garantirait les approvisionnements énergétiques des Canadiens, en tout cas qu'elle pourrait le faire à un coût réduit, et qu'elle pourrait fournir au gouvernement des informations qui n'étaient pas disponibles d'origine privée.

Mon deuxième commentaire est le suivant: vous ne devez pas envisager vos délibérations en vous limitant simplement au strict contexte canadien. Il faut examiner le problème dans le cadre d'une évolution philosophique de notre compréhension du fonctionnement des marchés et du dysfonctionnement, pour toutes sortes de raisons, des gouvernements. C'est une évolution qu'on peut constater partout dans le monde, et Petro-Canada ne constitue pas à cet égard un phénomène isolé. C'est la manifestation d'une erreur intellectuelle qui fait l'objet de corrections tout autour du globe. Il nous appartient de corriger aussi nos erreurs au Canada.

Votre comité se demande si Petro-Canada a atteint les objectifs qui lui avaient été fixés. Ce qui m'inquiète à ce sujet, c'est que cela suppose qu'il est possible d'analyser le rendement comparatif de Petro-Canada à l'égard d'objectifs fixés en 1976. À mon sens, c'est un exercice complètement vain puisque ces objectifs eux-mêmes étaient inappropriés. Ils l'étaient en tout cas dans le cadre de politiques publiques. Donc, entreprendre un long débat pour savoir si Petro-Canada a atteint ou non ses objectifs est aujourd'hui une pure perte de temps. Reconnaissons simplement que ces objectifs eux-mêmes étaient erronés et, tout comme il faut corriger l'erreur qui a été faite en créant Petro-Canada, coupons court aux atermoiements et passons à des préoccupations plus contemporaines.

[Text]

we made with regard to the establishment of Petro-Canada, simply cut our losses and carry on with appropriate concerns.

I would like to discuss briefly the three goals that were set, and the sense in which I believe they were inappropriate for public policy. First is the notion of energy security. There were two senses in which there was a concern about energy security. The first is a kind of emergency response security, in the sense that there was a concern about Canada's response to the problems that emerged after the Yom Kippur War and the oil embargo, and the attendant concerns about whether we would actually have enough feed stock for our refineries, given our dependence, particularly in the eastern part of Canada, on imported supplies.

I am now turning to some of the issues which were covered in our earlier book, "Oil in the Seventies", rather than the material which you will be presented with this evening. There was a concern about Canada's adequate protection in the international pooling arrangements which were typical at that time among the international oil companies. There was some sense that Canada was going to be badly dealt with because of our obligation under those pooling arrangements to share oil which was designated for Canadian use with other countries. In my view, the notion that governments, whatever their good intentions, could do a better job of apportioning out the scarce oil which was available under those pooling arrangements, or that we could make superior arrangements, was simply part of what I noted before as the intellectual mistake; what has recently been called by an eminent economist "the fatal conceit". That conceit is that government has more information than the private sector has about a situation.

Let me try to put it in a different way. If we all agreed that the government and private sectors had exactly the same amount of information about the availability of oil supplies, whether of Canadian or of foreign origin, then the judgment that governments should be involved in the allocation of those supplies must reflect a thought that government would be more efficient or more effective in getting those supplies to the intended users. I know of no body of evidence that would suggest that governments are more effective at doing that.

So if we suppose that both private and government sectors have equal information, and equal access to that information, then the only justification for having government involved in an emergency response is the judgment that government would be more efficient in doing the allocation. However, the book, "The Government Supply of Services", calls that into question very directly. We are then left with the notion that the only reason why you would want to have government involved in emergency response, even in response to something like the 1973 oil embargo, is the idea that government would somehow have superior information about how the oil should be used. I do not know that I need to belabour that point. Perhaps it will come up again in discussion.

[Traduction]

Examinons brièvement les trois objectifs qui avaient été fixés et demandons-nous pourquoi ils n'étaient pas appropriés dans le cadre des politiques publiques. Prenons d'abord la notion de sécurité des approvisionnements énergétiques, qui soulevait à l'époque une double préoccupation. Premièrement, il s'agissait de faire face à une situation d'urgence, dans la mesure où la population s'inquiétait de la réaction du Canada aux problèmes qui avaient découlé de la guerre du Yom Kippur et de l'embargo sur le pétrole, ce qui nous amenait à nous demander si nous aurions suffisamment de matière première pour nos raffineries, étant donné notre dépendance à l'égard du pétrole importé, surtout dans les provinces de l'Est.

Je vais aborder à ce sujet certaines questions qui ont été examinées dans notre premier ouvrage, «Oil in the Seventies», plutôt que dans ceux que je vous ai présentés tout à l'heure. On se demandait si le Canada était adéquatement protégé par les accords de partage internationaux qui étaient fort répandus à cette époque parmi les sociétés pétrolières internationales. D'aucuns pensaient que le Canada serait en quelque sorte maltraité, étant donné qu'il serait obligé, au titre de ces accords, de partager avec d'autres du pétrole destiné aux consommateurs canadiens. À mon sens, l'idée que des gouvernements, quelle que soit la pureté de leurs intentions, peuvent faire mieux pour répartir le rare pétrole disponible dans le cadre de ces accords de partage, ou qu'il pourrait négocier de meilleures ententes, participait simplement de ce que j'ai qualifié d'erreur intellectuelle et qu'un économiste particulièrement éminent a récemment appelé «une arrogance fatale». Arrogance dans la mesure où elle montre que le gouvernement s' imagine détenir plus d'informations que le secteur privé sur la situation considérée.

Examinons les choses sous un autre angle. Si nous reconnaissons tous que le gouvernement et le secteur privé avaient exactement la même quantité d'informations sur les quantités de pétrole disponibles, d'origine canadienne ou étrangère, l'idée que les gouvernements doivent participer à la répartition de ces quantités doit refléter le principe selon lequel les gouvernements sont plus efficaces ou plus efficaces pour acheminer ces quantités vers leurs usagers. À ma connaissance, il n'existe strictement aucune preuve que les gouvernements le soient.

Donc, si nous supposons que les secteurs public et privé ont les mêmes informations, et ont le même accès aux informations, la seule justification de l'intervention du gouvernement en cas de crise est que le gouvernement est considéré comme une entité plus efficiente pour effectuer la répartition. Cette thèse est directement contestée par les auteurs de notre ouvrage intitulé «The Government Supply of Services». Nous en restons alors avec l'idée que la seule raison pour laquelle on puisse demander au gouvernement d'intervenir dans une situation de crise, même s'il s'agit d'une crise aussi grave que l'embargo pétrolier de 1973, résulte du principe que le gouvernement aurait d'une certaine manière accès à des informations de meilleure qualité sur la manière dont le pétrole devrait être utilisé. Je ne pense pas qu'il soit nécessaire d'épiloguer sur ce point. Nous y reviendrons plus tard si vous le souhaitez.

[Text]

The second aspect of energy security which was addressed in the formulation of Petro-Canada, and later with the National Energy Program, was the development of Canadian supplies, and the notion that there would be an insufficient development of Canadian supplies if we relied on the private sector, and that we could somehow improve that by getting the government involved. Here there is a second mistake, and a mistake now of a somewhat more deterministic kind. It is discussed by Professor Paul Bradley very well in his discussion on the supply side in "Petromarkets". The mistake is the notion of the exhaustible supply.

Most of the discussion of energy issues, and indeed, most of the discussion of materials and raw resource supplies in general, around the late 1960s and early 1970s was dominated by a mistaken notion about what is called exhaustible supply. This is the notion that you have a fixed amount of oil of a certain kind and that, at some point, it is going to run out and then you have to have another source of energy or another source of supply to turn to in order to satisfy demand. As Paul Bradley pointed out, this mistaken theory, for which economists must take some responsibility, was injected into the policy process and led us off in the wrong direction in considering the factors that were important for energy security.

The reality was that the important supply-side notion is one of substitution which says that, at any point in time, the supply that is available will be dependent on the price that is attached to that particular resource. For example, if you are approaching exhaustion on a particular resource, the price will rise so as to encourage substitution away from that and towards other energy sources, or towards other material sources if we are talking about non-energy resources.

I am sure you will find it quite interesting to go through this book, because Paul Bradley takes the history of that idea in Canadian public policy from its earliest stages right down to the National Energy Program, and shows how this mistaken notion of exhaustible supply dominated the whole discussion of energy policy at that time and, as I say, led us off in the wrong direction. You see, it got us into thinking that the important aspect of energy supply was an institutional one, and distracted attention from the fact that it was a pricing problem.

That turned out to be very important, because we then went on to set prices in Canada in a way that was completely unrelated to the market so-called "Made in Canada" oil prices; prices which were set below the scarcity value of oil, which encouraged the consumption of oil above the level that would have otherwise been the case and, therefore, actually imperilled our oil security rather than encouraged it. The second concern was that it distracted attention from the fact that economic policy was sucking cash flow out of the industry through taxation and, therefore, discouraging the development of alternative supplies.

[Traduction]

Le deuxième aspect de la sécurité des approvisionnements énergétiques qui avait été pris en considération dans la création de Petro-Canada, puis dans le Programme énergétique national qui fut annoncé ensuite, portait sur la mise en valeur des réserves canadiennes, c'est-à-dire sur l'idée que les ressources canadiennes ne seraient pas suffisamment exploitées si nous nous en remettions strictement au secteur privé et que la situation s'améliorerait si le gouvernement y mettait son nez. Deuxième erreur, et cette fois de nature un peu plus objective. Le professeur Paul Bradley l'examine très bien dans son analyse de l'offre dans «Petromarkets». L'erreur provient du fait qu'on s'imagine qu'il s'agit d'une ressource épuisable.

La plupart des débats engagés sur les questions d'énergie, et en fait sur les questions de matières premières en général, à la fin des années 1960 et au début des années 1970, étaient dominés par l'idée erronée qu'il s'agissait là d'approvisionnement susceptibles de s'épuiser. Autrement dit, nous aurions une quantité donnée de pétrole d'une certaine nature et, à un certain moment dans l'avenir, cette quantité va s'épuiser et il faudra trouver une autre source d'énergie, ou une autre source d'approvisionnement, pour répondre à la demande. Comme l'indique Paul Bradley, cette théorie erronée, dont les économistes sont en partie responsables, a été appliquée au processus d'élaboration des politiques et nous a menés sur de fausses pistes lorsqu'il s'est agi d'examiner les facteurs importants pour garantir nos approvisionnements énergétiques.

En réalité, le facteur important dans la théorie de l'offre est le facteur de substitution, c'est-à-dire que l'offre disponible à n'importe quel moment est tributaire du prix qui lui est attribué. Par exemple, si on approche de l'épuisement d'une ressource donnée, son prix va augmenter pour encourager son remplacement par d'autres formes d'énergie, ou par d'autres matières premières si on parle de ressources non énergétiques.

Je suis certain que vous trouverez cette analyse très intéressante car elle présente l'évolution historique de cette idée dans les politiques publiques canadiennes, depuis ses tout débuts jusqu'au Programme énergétique national, et elle montre comment cette idée erronée de ressources épuisables a dominé toutes nos discussions des politiques énergétiques à cette époque, pour nous mener dans la mauvaise voie. En fait, elle nous a menés à penser que cet aspect important des approvisionnements énergétiques était un aspect institutionnel, et elle a détourné notre attention du fait qu'il s'agissait strictement d'un problème de prix.

Cette erreur s'est révélée très importante car elle nous a alors amenés à établir des prix canadiens qui n'avaient strictement aucun rapport avec ceux du marché. Ces fameux prix «faits au Canada» ont été fixés en dessous de la valeur de rareté du pétrole, ce qui a encouragé la consommation de ce produit au-delà de ce qui aurait été normalement été le cas, phénomène qui, loin de contribuer à notre sécurité pétrolière, l'a au contraire mise en danger. En outre, cela a détourné notre attention du fait que cette politique économique représentait une ponction sur les ressources financières de l'industrie, par le biais de l'impôt, ce qui a découragé la mise en valeur d'approvisionnements de remplacement.

[Text]

In short, and to put it in the least contentious way possible, energy security is not an appropriate goal for government policy any more than is bubble gum security, food security or housing security. Governments should ensure that the framework of policy is set so as to provide a minimum impedance to the forces of supply and demand; that is to say, to pricing and allocation decisions of that kind. If it can accomplish that, it will be doing all that it can. As I am sure you are aware, for government to simply allow supply and demand to work is in itself quite a challenge. Since energy security is not an appropriate goal for government, Petro-Canada should not be retained to pursue it.

I would now like to consider the issue of Canadian ownership. There is a considerable amount of material about this in reaction to the National Energy Program, but I would like to introduce former Prime Minister Trudeau as a key witness on the advisability of government ownership as a way of achieving Canadianization. I want to read from a presentation that I made to the Canadian Gas Association back in 1981 about an interchange that occurred between BCTV's talkshow host Jack Webster and the Prime Minister of the day, Mr. Trudeau. They were talking about the problem at the time of the employees of the British Columbia Telephone Company being on strike, and Mr. Webster wanted to relate that to the fact that the telephone company was owned by GTE, which is an American company. So I will just read what he had to say.

Webster: While Canadianizing the oil companies, why don't you Canadianize the telephone companies? We are in the middle of the most bitter hostility seen in years between otherwise intelligent people. Why not Canadianize telephone companies where they are foreign-owned—GTE?

Trudeau: It sounds like socialism to me.

Webster: Would you consider nationalizing the communications industry in this country presently owned by Americans—BC Telephone?

This is very important, Mr. Chairman.

Trudeau: Most of the Canadian communications industry is under Canadian control and ownership whether it be through ownership directly or through regulation like the CRTC. They are controlled by Canadian law and whether one has to own it, I suppose you can make that one of your priorities.

Webster: Same applies to the oil companies.

Trudeau: I know, but I don't think the state, the government, should be owning everything. Do you like the way we run the post office?

Webster: No.

Trudeau: Then why do you want us to try and run the telephone company?

[Traduction]

En bref, et pour exprimer cette idée de la manière la plus objective possible, le gouvernement n'a pas plus à se soucier de la sécurité de nos approvisionnements de gomme à mâcher, de produits alimentaires ou de maisons. Le rôle du gouvernement est de veiller à établir une politique-cadre entravant le moins possible le jeu des forces de l'offre et de la demande, c'est-à-dire les mécanismes de fixation des prix et de répartition des ressources. Quand le gouvernement aura fait cela, il aura fait tout ce qu'il peut faire. Vous n'en doutez pas, demander au gouvernement de laisser simplement jouer l'offre et la demande constitue en soi un défi considérable. Puisque le gouvernement ne devrait aucunement se soucier de la sécurité de nos approvisionnements énergétiques, il n'y a aucune raison de conserver Petro-Canada.

Examinons maintenant le problème de la propriété canadienne, qui fait l'objet de nombreuses analyses dans l'ouvrage consacré aux réactions au Programme énergétique national. J'aimerais pouvoir convoquer l'ancien premier ministre Trudeau comme témoin principal, pour qu'il nous explique en quoi la propriété gouvernementale est une méthode de canadianisation. Je vais vous lire un extrait d'une communication que j'ai faite en 1981 à l'Association canadienne du gaz naturel au sujet d'une discussion qui s'était produite entre le commentateur de télévision Jack Webster, sur BCTV, et le premier ministre de l'époque, M. Trudeau. La discussion portait sur la grève des employés de la société de téléphone de la Colombie-Britannique, et M. Webster tentait de relier cette grève au fait que la société de téléphone appartenait à GTE, une société américaine. Voici leur discussion.

Webster: Pendant que vous canadianisez les sociétés pétrolières, pourquoi ne faites-vous pas de même avec les sociétés de téléphone? Nous connaissons actuellement la confrontation la plus dure que nous ayons vue depuis des années, entre des gens apparemment intelligents. Pourquoi ne pas canadianiser les sociétés de téléphone qui appartiennent à des intérêts étrangers, comme GTE?

Trudeau: C'est du socialisme que vous me proposez.

Webster: Envisageriez-vous de nationaliser les sociétés de communication canadiennes qui appartiennent actuellement à des Américains, notamment BC Tel?

Cette réponse est très importante, monsieur le président.

Trudeau: La plupart des sociétés canadiennes de communication sont sous contrôle et propriété canadiens. Dans certains cas, il s'agit de propriété directe, dans d'autres, de réglementation par le CRTC. Elles sont contrôlées par le droit canadien et je me demande vraiment s'il est nécessaire d'en prendre la propriété.

Webster: Mais c'est la même chose pour les sociétés pétrolières.

Trudeau: Je sais, mais je ne pense pas que l'État, le gouvernement, doivent devenir propriétaire de tout. Vous aimez la manière dont nous gérons les Postes?

Webster: Non.

Trudeau: Pourquoi voudriez-vous donc que nous gérons le téléphone?

[Text]

Webster: I don't like the way big business like the BC Telephone operates itself either, by the way.

Trudeau: Well, I know not everybody is perfect including big business, although they often think they are. But they are not perfect. I am not sure we could do a better job if we owned the telephones, of making it work. We are not all that good in the post office!

I do not think I can embellish that at all. Mr. Trudeau put it very well indeed, and I would like to pass on to the question of a window on the industry.

The notion of a window on the industry is a direct reflection of the paranoia and suspicion which characterized those days in the relationship between the government sector and the private sector in Canada. I think it also reflected the extent to which there was a distrust of the market process. However, it also reflected that intellectual mistake, of which I made mention at the beginning, the Rousseauian notion of having the economic process in someone's mind. If one intends to direct and intervene so as to produce a more efficient or strategic outcome, one must have information. That is what having a window on the industry is all about. Why do you have to have a window on the industry? Because you intend to make the industry run better.

In this regard I want to read a paragraph from Mr. Hopper's presentation to you, to give you a sense of what I am driving at. He says on page 8 of his submission:

Through our activities in exploration, development and production of energy, we have been able to develop a clearer understanding of the industry, and I believe we have been able to pass some of this knowledge on to our shareholder. Government now has a much better and more complete assessment of the extent and cost of Canada's oil and gas resources.

Now who in particular do you suppose Mr. Hopper was talking about? Since 1976 there have been how many energy ministers, how many changes in government and how many different individuals involved? What precisely might he have been talking about when he said that government now has a better and more complete assessment of the situation?

I think he was talking about that mysterious notion of government as the kind of mind in which everything is held and which is directing the course of policy; either that or he had the more cynical attitude that government is really conducted by the more or less permanent public service, which was much more stable through that period than was government. Maybe that is what he was talking about in the sense that the public service which was largely the author of the window on the industry, the paranoia and the lack of trust for the private sector—wanted to have more information about how it functioned. Clearly it is very difficult to put any kind of sensible construction on that particular paragraph, although it is something that I think all of us would agree with as being a description of what passed by.

From the point of view of a window on the industry, if there ever was a sense in which the government needed a window on the industry, there are two things that the committee might

[Traduction]

Webster: Mais je n'aime pas non plus la manière dont de grosses entreprises comme BC Tel le font.

Trudeau: Personne n'est parfait, les grandes entreprises non plus, même si elles pensent souvent le contraire. Je ne suis cependant pas certain que nous puissions mieux faire qu'elles avec le téléphone. Voyez ce que nous faisons avec les Postes!

Je ne pense pas qu'il y ait quoi que ce soit à ajouter à ce dialogue. M. Trudeau a parfaitement exposé la situation, et je passerai donc tout de suite à la notion de fenêtre sur l'industrie.

Notion qui reflète directement la paranoïa et le soupçon qui caractérisaient alors les relations entre le secteur public et le secteur privé. Qui reflétait aussi la méfiance à l'égard du marché, ainsi que l'erreur intellectuelle dont j'ai parlé au début, c'est-à-dire l'idée rousseauiste que d'aucuns se faisaient du processus économique. Pour diriger et intervenir, afin de produire de meilleurs résultats, il faut des informations, et c'est à cela que devait servir cette fameuse fenêtre sur l'industrie. Pourquoi avait-on besoin d'une fenêtre sur l'industrie? Parce qu'on allait faire mieux fonctionner l'industrie.

Voici un paragraphe du mémoire de M. Hopper, qui va vous faire comprendre ce que je veux dire:

Grâce à nos activités de prospection, de mise en valeur et de production d'énergie, nous avons réussi à bien comprendre l'industrie, et je crois que nous sommes parvenus à transmettre une partie des connaissances acquises à notre actionnaire. Le Canada comprend aujourd'hui beaucoup mieux, et plus complètement, la nature et le coût des ressources pétrolières et gazières du pays.

À votre avis, de qui parle ici M. Hopper? Depuis 1976, beaucoup de ministres de l'Énergie se sont succédés, dans plusieurs gouvernements différents, mais à qui croyez-vous que M. Hopper fait allusion quand il dit que le gouvernement comprend mieux la situation?

À mon avis, il fait allusion à cette idée mythique du gouvernement qui serait une sorte d'esprit supérieur dirigeant le cours des choses. Si mon interprétation n'est pas exacte, cela veut dire qu'il est très cynique et qu'il estime que le gouvernement est en fait dirigé par la Fonction publique, entité plus ou moins permanente mais de toute façon beaucoup plus stable que le gouvernement. C'est peut-être cela qu'il veut dire. Il songe probablement à la Fonction publique, qui a inventé cette idée de fenêtre sur l'industrie et qui a produit cette paranoïa et cette méfiance à l'égard du secteur privé, ce qui l'amenait à avoir besoin de plus d'informations sur le fonctionnement de ce dernier. Il est très difficile d'interpréter raisonnablement ce paragraphe, mais il est bien clair qu'il reflète parfaitement ce qu'on pensait alors.

Si vous croyez que le gouvernement avait vraiment besoin d'une fenêtre sur l'industrie, considérez les deux facteurs suivants. Avant de quitter Vancouver, j'ai vérifié le prix de

[Text]

want to bear in mind. Before I left Vancouver, I did a check of what the comparable price of gasoline was in Washington State across the border, and at the moment the price of gasoline in Washington State—across the border from British Columbia that is—is 33 cents per litre, whereas in British Columbia it costs about 53 cents per litre. If there ever was a necessity to have a window on anything, it seems to me that now the consuming public has need of a window on the government sector to discover why it is that petroleum is so costly in Canada and so cheap in the United States.

Finally, on this issue of providing a window, I would like to say that it is important to remember that it was the view provided through the window of Petro-Canada that produced the NEP. The government sat down and looked through that plate glass window; they saw the state of the world, and said: "On the basis of all that, we need to have a national energy program." I do not suppose you could find a single, sensible person in the country who would agree that the NEP was a good idea; and if it was not a good idea, it was partly because of the misinformation and the silly information that was provided by observing, through Petro-Canada, what the energy market was all about. There again, the goal of providing a window on the industry either was not sensible to start with or did not perform well when it was used.

With your indulgence, Mr. Chairman, I would now like to turn to the question of what your committee should conclude. You will be grateful to know that I am almost finished my submission, but I have a few comments regarding your conclusion. First, I would like to correct what might have been a misimpression. I do not know what has been said by the previous participants or witnesses, but there was a comment made by Mr. Hopper that might have unintentionally mislead you, and I wanted to correct a misimpression.

Mr. Hopper said in his submission to you that "they", meaning the new Conservative government, "also made clear that we should expect no further equity injections and, in fact, we have not had any since then." I do not know whether others have raised the point, but this is not an accurate impression. It may lead you to the conclusion that since, according to Mr. Hopper, the cash flow from Petro-Canada is financing its ongoing activities, there is no real sense of urgency about doing anything about it; there is no ongoing injection of public funds and, therefore, it is not something that should be of any great concern.

Of course, that is not the case in the sense that the public accounts show that the Government of Canada has \$4.3 billion invested, and the ongoing cost of this debt is about \$500 million per year. The Government of Canada is, in effect, a levered holder of its position in Petro-Canada. The Government of Canada has no outright investment in Petro-Canada; it has a levered position and that leverage is costing us something in excess of \$500 million per year.

This is not simply an accounting entry but represents the ongoing real cost of failing to privatize Petro-Canada. It is, in

[Traduction]

l'essence dans l'État de Washington, juste de l'autre côté de la frontière de la Colombie-Britannique. Actuellement, l'essence s'y vend 33 cents le litre, contre 53 cents en Colombie-Britannique. Si on a vraiment besoin d'une fenêtre sur quoi que ce soit, il me semble que c'est maintenant que les consommateurs auraient besoin d'une fenêtre sur le secteur public afin de savoir pourquoi l'essence coûte tellement cher au Canada et tellement bon marché aux États-Unis.

Finalement, toujours sur cette question, il importe de se souvenir que c'est l'opinion transmise au gouvernement par le truchement de Petro-Canada qui a produit la PEN. Le gouvernement s'est mis devant sa fenêtre, a vu l'état du monde et a conclu qu'il était nécessaire d'adopter le Programme énergétique national. Vous ne trouverez aujourd'hui aucune personne raisonnable qui reconnaisse que la PEN était une bonne idée. Et si ce n'était pas une bonne idée, c'était en partie à cause des informations fausses et idiotes qui avaient été fournies au gouvernement sur le marché de l'énergie, par les observations de Petro-Canada. Ici encore, l'idée de créer une fenêtre sur l'industrie n'avait aucun sens au départ et a donné des résultats absurdes.

Si vous me le permettez, monsieur le président, je voudrais maintenant vous exposer comment, à mon sens, vous devriez conclure vos travaux. Je sais que vous serez reconnaissant d'apprendre que j'ai bientôt fini mon exposé, mais je tiens à faire ces quelques commentaires au sujet de votre conclusion. Tout d'abord, je voudrais corriger ce qui est peut-être une impression erronée. Je ne sais pas ce que vous ont dit les témoins qui m'ont précédé mais je sais par contre que M. Hopper a dit une chose qui a pu, malencontreusement, vous induire en erreur.

M. Hopper a dit durant son témoignage «qu'il», c'est-à-dire le nouveau gouvernement conservateur, «a clairement indiqué que nous ne devrions nous attendre à recevoir aucun nouveau capital-actions, et nous n'en avons pas reçu». Je ne sais pas si d'autres ont déjà abordé cette question mais je tiens à préciser que ce qu'a dit M. Hopper n'est pas tout à fait exact. Vous avez peut-être pensé, après l'avoir entendu, que Petro-Canada finance toutes ses activités grâce à ses liquidités brutes d'auto-financement et qu'elle ne fait face à aucun problème urgent. Comme elle ne reçoit pas actuellement de deniers publics, il n'y a probablement rien de très préoccupant.

Évidemment, la situation est tout à fait différente si on l'examine du point de vue des comptes publics car on constate alors que le gouvernement a investi 4,3 milliards de dollars dans Petro-Canada, dette dont le service lui coûte environ 500 millions de dollars par an. Autrement dit, le gouvernement du Canada a emprunté l'argent qui lui a permis d'investir dans Petro-Canada. Le gouvernement du Canada n'a aucun autre investissement direct dans Petro-Canada, ce qui signifie que sa dette à ce titre nous coûte plus de 500 millions de dollars par an.

Il ne s'agit pas là d'une simple écriture comptable. C'est le coût réel et concret que nous assumons pour n'avoir pas priva-

[Text]

effect, throwing good money after bad. If you have not already had one, you may want to have an independent assessment done. As an aside, I had asked for an accounting of what the sale of Petro-Canada would yield to the government to mitigate the losses on this account so as to put the thing in sharper relief.

In summary, I believe that Petro-Canada was a manifestation of a mistake. The mistake was and is an exaggerated sense of the ability of government to solve economic problems and a lack of appreciation of the power of competitive markets to solve economic problems. The committee should recognize this mistake, communicate a sense of it to the federal government and advise it to cease throwing good money after bad by immediately beginning the privatization process so as to relieve the public of the burdens associated with this leveraged position in Petro-Canada.

Thank you, Mr. Chairman.

The Chairman: Thank you, Dr. Walker. As we anticipated, you have been very much of one view and very provocative. I, for one, am looking forward to asking you some questions although, as is customary, I will ask whether Senator Roblin, as the government senator present, would like to lead off.

Senator Roblin: I haven't anything in particular to stress, Mr. Chairman, but one or two points the witness made rung a bell with me. The first was this concept of energy security, which is haunting this committee. Some of the members of the committee have a real passion to deal with this question about energy security of supply.

Dr. Walker, when you spoke about the exhaustibility of supply and the concepts around that, I immediately thought, of course, of the Club of Rome, which prophesied 20 years ago that we were going to run out of everything. Well, we haven't and we won't, for the fundamental reason, as you have pointed out, that supply and demand always equal each other under a free pricing system. I recall only too well, when we were in the midst of this discussion about the national energy policy some years ago, an article in the *Economist* in which that very point was made. If people would let the price system work, they would find that they would have much less problem dealing with scarcity than they would if they did something else. I think that has certainly proved to be the case and I hope that we keep that in mind when we consider this question of security.

One thing you did not touch upon but on which you may have some comments to offer is the fact that: we are a lucky country because we have a lot of natural resources. What did the Japanese, for instance, do in the OPEC crisis with respect to oil? How did they manage to survive? They could not bring in an energy policy. Perhaps you have some information as to how they dealt with substitution. Perhaps there are other factors that would explain their great success in dealing with this question. We could learn a lot from those people from time to time.

[Traduction]

tisé Petro-Canada. Cela revient à jeter de l'argent dans un puits sans fond. Si vous ne l'avez pas encore fait, je vous invite à commander une évaluation indépendante de la société. Je dirai en passant que j'avais demandé ce que pourrait produire la vente de Petro-Canada pour le gouvernement, afin d'essayer de compenser les pertes encourues pour elles et de vous présenter les données les plus complètes possible.

En résumé, j'estime que Petro-Canada a été l'expression d'une erreur. Le gouvernement s'est imaginé, bien à tort, qu'il était capable de résoudre des problèmes économiques, et il se faisait une idée complètement fautive de la puissance des marchés concurrentiels à résoudre les mêmes problèmes. Votre comité devrait accepter le fait qu'une erreur a été commise, communiquer cet avis au gouvernement fédéral et lui demander de cesser de jeter de l'argent dans ce puits sans fond en engageant immédiatement le processus de privatisation de Petro-Canada, de façon à débarrasser le public du fardeau de cette dette.

Merci, monsieur le président.

Le président: Merci, M. Walker. Comme nous le pensions, vous nous avez présenté un avis très clair et très stimulant. J'ai hâte d'engager le débat avec vous mais, comme c'est l'habitude, je demanderai d'abord au sénateur Roblin, du parti gouvernemental, de commencer.

Le sénateur Roblin: J'aimerais revenir sur une ou deux déclarations du témoin. Tout d'abord, cette notion de sécurité des approvisionnements énergétiques, qui hante le comité. Certains membres en parlent toujours avec une passion extraordinaire.

Quand vous parliez du caractère épuisable de l'offre, cela m'a immédiatement rappelé les thèses du Club de Rome, qui annonçait il y a 20 ans que nous allions manquer de tout. Il se trouve que nous n'avons manqué de rien, et que nous n'en manquerons pas, pour la raison fondamentale que l'offre et la demande s'équilibrent toujours dans un système de prix libres. Je ne me souviens que trop bien, quand nous discutons de la politique énergétique nationale, il y a quelques années, d'un article du magazine *The Economist* qui présentait précisément cet argument. Si on veut bien laisser fonctionner le système d'établissement des prix, disait l'auteur de l'article, on constatera qu'il est bien plus capable que quoi que ce soit d'autre de régler les problèmes de rareté. Il me semble que cette thèse a clairement été validée par l'histoire, et j'espère que nous en tiendrons compte quand nous reparlerons de cette question de sécurité.

Vous n'avez rien dit du fait que notre pays a beaucoup de chance, puisqu'il a ces ressources en abondance. Qu'ont fait les Japonais lors de la crise pétrolière de l'OPEP? Comment ont-ils survécu? Je ne sais pas qu'ils aient adopté une politique énergétique comme la nôtre. Comment ont-ils réglé le problème de la substitution des produits? Je crois que nous aurions beaucoup à apprendre en analysant leurs réactions.

[Text]

I wonder if you would like to go a little further into this question of the public cost of Petro-Canada. The information we have is that in 1984 there was \$4.3 billion of public money invested into that company. I think you are suggesting to us that that was all borrowed by the government. The government had to get it from some place. I suspect that it did not have it in the Treasury, so it borrowed that money. I suppose that your concept is that the interest on that money is a continuing charge on the public purse—indeed, forever, unless something is done about it. Is there not another source of public funds?

If the public is the owner of this thing, then it owns any profits of the company and any equity it may have. Should that be added to the total? Maybe I am on a difficult concept here, because this company does pay some dividends to the government, I think. What effect does that have on the total weight of this operation on the public purse?

Perhaps I could just ask my final question: In spite of all of these things, what good do you see coming if Petro-Canada is privatized? Nowadays, it is operating as a commercial company. It has a new set of terms of reference. It is not exactly at arm's length from the government but it certainly is at a considerable distance from it; since the minister does not direct its day to day operations. According to the ads of Petro-Canada, the public love it, so a government might, perhaps, be reluctant to disturb a happy situation. What positive good can you see from privatizing Petro-Canada that is not achievable under its present ownership?

Dr. Walker: Perhaps I will deal with your last question first, and that was: What good will come of the privatization of Petro-Canada? First, I do not know what the actual value of Petro-Canada is, and it is very difficult to ascertain. That is why I suggested that you may well want to have an independent assessment done to get a sense of what we now have to show for the \$4.3 billion that we invested up to 1984. Along with the actual sunk cost of \$4.3 billion, there is a contingent liability of \$4.7 billion associated with Petro-Canada, and the total comes out to be \$9 billion. As I understand it, the current estimated value or current assets of Petro-Canada only amounts to \$8.3 billion, so I think there is some room here for careful examination of those figures simply to find out what is the likely value of the company.

But the good, assuming that there would be some realizable value, would first be a reduction in the actual cash required to service the public debt.

The most significant fiscal problem that we have in the country at the moment is the \$40 billion worth of interest that we are having to come up with on the public debt. Any alleviation from that pressure, it seems to me, would be good. Let us put it another way: Let us suppose that it is costing us the equivalent of \$500 million and let us suppose that there was \$4.3 billion realizable. That would be a relief equivalent to the relief which the government has sought during the last week with its expenditure cuts of \$500 million a year. So there is an equivalent amount of relief available in reduction in interest cost from the sale and realization of that \$4.3 billion which is said to be the value in Petro-Canada.

[Traduction]

Pourriez-vous également nous donner quelques précisions sur les coûts publics de Petro-Canada? D'après mes informations, en 1984 nous avons déjà investi 4,3 milliards de dollars dans la Société et, si je vous comprends bien, vous estimez que cette somme a été empruntée par le gouvernement. Je suppose que le gouvernement n'avait pas cet argent en caisse et qu'il a donc dû l'emprunter. Si je saisis bien, vous pensez que l'intérêt versé sur cette somme est toujours prélevé sur les deniers publics, et le sera toujours, à moins qu'on ne fasse autre chose. N'y a-t-il pas d'autres sources de deniers publics?

Si nous sommes collectivement propriétaires de Petro-Canada, nous en possédons également les profits éventuels, et tous les actifs. Ne devrait-on pas ajouter cela à l'équation? D'autre part, l'entreprise ne verse-t-elle pas des dividendes au gouvernement? Quelles conséquences tout cela peut-il avoir sur le Trésor public?

Voici ma dernière question: malgré tout cela, quel intérêt pourrait-il y avoir à privatiser Petro-Canada? La Société fonctionne aujourd'hui comme toute autre société commerciale, avec un nouveau mandat. Elle n'est pas complètement indépendante du gouvernement, mais elle en est quand même fort éloignée: le Ministre ne lui donne pas d'instructions quotidiennes. Si on en croit les publicités de Petro-Canada, les Canadiens en sont très fiers, et le gouvernement pourrait donc hésiter à intervenir. Quels avantages voyez-vous donc dans la privatisation de Petro-Canada, par rapport au système actuel?

M. Walker: Je vais d'abord répondre à votre dernière question, concernant les avantages de la privatisation de Petro-Canada. Tout d'abord, je ne connais pas la valeur réelle de la Société, et je dois dire qu'elle est très difficile à établir. C'est d'ailleurs pourquoi je vous ai recommandé d'en demander une évaluation indépendante, de façon à voir ce que nous avons obtenu avec les 4,3 milliards de dollars investis jusqu'en 1984. Il convient d'ailleurs d'ajouter à l'investissement réel de 4,3 milliards de dollars une dette globale de 4,7 milliards, ce qui nous amène à un total de 9 milliards. Selon mes informations, la valeur actuelle des actifs de Petro-Canada s'élèverait seulement à 8,3 milliards de dollars. Voilà pourquoi je pense qu'il conviendrait d'examiner très attentivement les chiffres.

L'un des premiers avantages de la privatisation, en supposant que les actifs puissent être vendus, proviendrait de la réduction du service de la dette publique.

Le problème fiscal le plus grave que nous connaissons actuellement provient des 40 milliards de dollars d'intérêt que nous devons trouver pour assurer le service de la dette publique. À mon sens, toute diminution de cette pression serait positive. Examinons les choses sous un autre angle. Supposons que Petro-Canada nous coûte l'équivalent de 500 millions de dollars et que la vente des actifs de la Société puisse nous rapporter 4,3 milliards. Cela représenterait un allègement financier équivalent à ce que le gouvernement annonçait la semaine dernière par des réductions de dépenses de 500 millions de dollars par an. On pourrait donc obtenir le même allègement de nos

[Text]

The second point is that it will shelter the taxpayer from potential further calls. As I read from Mr. Hopper's remarks, he noted that there were certain public policy objectives that had been set for Petro-Canada in which he had participated as its president, the complete realization of which will result in a further demand for the acquisition of debt on the part of Petro-Canada, which he felt to be unwise. I think what he was really saying was that if the government is really serious about continuing to pursue these policy objectives, then it will have to put \$500 million more into Petro-Canada. So getting rid of Petro-Canada, from the point of view of getting it out of the public sector, would at the very least shelter the taxpayer from having to step up to the plate with another \$500 million to pursue these projects which Mr. Hopper talked about in his presentation.

I guess in the course of answering that question, I answered your question about the public purse cost. We have to be careful. Of course, some of the activities of PetroCan have been financed by a special tax levy, as you would be well aware. But the point is that, at this stage in history, we now have the potential to get rid of an amount of public debt servicing equivalent to the reduction in the liabilities that would be occasioned by the sale of Petro-Canada, the realization of that value and the paying of an equivalent amount of public debt.

Finally, on the issue of supply and demand and the exhaustion theory of resources, I might say that there was a general intellectual problem there. It was not just a government problem. As is pointed out by Paul Bradley in his work on energy supply in petro-markets, there was a general belief that, when you were dealing with exhaustible resources, you had to apply a different theory and a different model than you would ordinarily apply to ordinary economic goods. It took some time, and a fellow by the name of R.J. Gordon, to point out that this was not the case; that ordinary supply and demand worked just as well in the analysis of so-called exhaustible resources as they did in other cases. There was then a general process of enlightenment that went through the economics profession. Unfortunately, as Paul Bradley documents, it did not arrive at the National Energy Board. The National Energy Board's projections of Canada's energy situation, generally speaking, relied on a geophysical determination of supply and the exhaustible resource model. That, I think, affected much of the thinking about public policy as well.

Senator Roblin: I have a final question. Do you know of any material that would help us form an appreciation of what this company is worth on the market? What would we get for it? We would like to get \$4.3 billion to recover some of the costs. Do you know of any work that has been done on the valuation?

Dr. Walker: I do not know, but on the other hand I have to confess, senator, I did not make an examination of that, therefore the fact that I do not know is no reflection on what may actually be available. A literature search or a quick search by the resources available to the committee would, I am sure, determine what is out there. I know there has been a study

[Traduction]

frais financiers en réalisant les 4,3 milliards de dollars que semble valoir Petro-Canada.

Le deuxième avantage est que cela mettrait les contribuables à l'abri d'un endettement supplémentaire. Si je me souviens bien, M. Hopper a dit que certains objectifs publics attribués à Petro-Canada exigeraient, pour être complètement réalisés, un alourdissement de la dette de la Société, ce qui ne lui paraissait pas sage. Autrement dit, ce qu'il voulait vraiment dire, c'est que, si le gouvernement tient vraiment à réaliser ces objectifs publics, il devra mettre 500 millions de dollars de plus dans la caisse de Petro-Canada. À mon sens, si Petro-Canada était privatisée, nous serions au moins à l'abri de cette demande de 500 millions de dollars supplémentaires.

Je constate qu'en vous donnant cette réponse, j'ai aussi dire ce que coûte Petro-Canada au public. Nous devons faire preuve de prudence. Bien sûr, Petro-Canada a été financée en partie par une taxe spéciale, comme nous le savons tous mais, au point où nous en sommes, nous avons maintenant la possibilité de nous débarrasser d'une partie importante de notre dette publique en réalisant les actifs que possède Petro-Canada.

Pour ce qui est maintenant du jeu de l'offre et de la demande, et du caractère épuisable des ressources, je dirai simplement que nous abordons là un problème intellectuel général, et pas seulement gouvernemental. Comme le souligne Paul Bradley dans son analyse de l'offre sur les marchés pétroliers, beaucoup pensaient que, dans le cas des ressources épuisables, il fallait appliquer une théorie et un modèle économiques différents, par rapport aux biens économiques ordinaires. Il a fallu un certain temps, et un certain R.J. Gordon, pour qu'on nous dise que tel n'était pas le cas, c'est-à-dire que la théorie normale de l'offre et de la demande fonctionnait aussi bien avec les ressources dites épuisables qu'avec les autres. Disons que les économistes ont peu à peu vu la lumière. Hélas, comme le montre Paul Bradley, la lumière n'est pas encore arrivée à l'Office national de l'énergie, dont les projections sur les réserves énergétiques du Canada se fondent encore, généralement, sur une analyse géophysique de l'offre et sur la notion de ressource épuisable.

Le sénateur Roblin: Dernière question, si vous me le permettez. Connaissez-vous des documents quelconques qui puissent nous permettre d'établir la valeur marchande de cette entreprise? Je suppose que nous aimerions en tirer au moins 4,3 milliards de dollars, pour récupérer certains de nos investissements. Quelqu'un a-t-il tenté d'évaluer la Société?

M. Walker: Aucun nom ne me vient à l'esprit mais je dois reconnaître, sénateur, que je n'ai pas vraiment étudié la question. Je ne sais pas. Vous pourriez probablement faire un examen rapide des ressources bibliothécaires pour voir s'il existe quelque chose là-dessus. Je crois me souvenir qu'une société de courtage en bourse a publié quelque chose à ce sujet pour le

[Text]

done by a stockbrokerage firm in Canada for the Government of Canada. Whether that is available to you or not, I do not know. However, I do know that that has been done, and perhaps that would be an interesting source of material for you.

The Chairman: Dr. Walker, I would like to take this opportunity to give you some of the concerns we have. You will have an answer, I know, and I do not know what it will be but I think it will be instructive in terms of some of the concerns that you have talked about, but which we have not really pursued, such as security of supply and so on.

Let me put it in context: The government of the day has, as an objective, proceeding with Hibernia and OSLO, to use those as examples. Petro-Canada is a part of that in that it is an equity participant in both projects. The government, in addition to being a participant in its state-owned oil company is prepared to guarantee loans and to provide strong incentives to proceed with these projects. I am not exactly sure why. It has something to do with regional development and something to do with security of supply. It also has something to do, we found out, with possibly making a profit.

In any event, what is wrong with that? I hear you on the theory that a non-renewable resource really is not, which is the Bradley work, but I do not follow that theory. We are, not only in this government but in the previous government, to a greater degree and in a misguided way, I would agree, preoccupied with policy to assure security of supply. Senator Roblin has touched on that. Why is that not a valid theory? I do not understand the Bradley principle well enough, or whatever it is.

In my opinion, it is a strategic good, if you will. Basically you are saying it is like bubble gum or any other good but it seems to me that it is different from most goods in that we cannot do without it. Over time, we can adapt and other energy sources will be found. I can understand that aspect of it. However, on a short term basis we are pretty reliant on energy.

Perhaps, therefore you could take me through the model and the reasoning that says all goods are the same, whether they are like energy or like bubble gum.

Dr. Walker: First, I think the most important thing to recognize is that there is a supply elasticity; that is to say, the amount of energy that you have available depends on the price. This was a concept which was very hard for people to accept; that the amount of oil you have is not just the physical lump out there in the ground. The amount of oil that you have available to you, at any point in time, is conditioned by the price that you are willing to pay for it. If you pay a very high price for it then at some stage people will be ripping up the parking lots, reprocessing the asphalt and selling the oil if the price of oil goes high enough. So at every stage between where we are now and that stage, there is some exploitation of the resource which will be suggested by the price. So that there is, in fact, a price response.

On the demand side, most importantly, there is a substitution effect, and there is a possibility of doing things differently that is occasioned by changes in the price. So that it is not a

[Traduction]

gouvernement canadien, mais je ne sais pas si vous pourriez y avoir accès.

Le président: Monsieur Walker, je voudrais profiter de cette occasion pour vous exposer certaines de nos préoccupations. Je sais que vous avez des réponses à nous proposer, mais je crois qu'il vaut quand même la peine de vous indiquer ce qui nous préoccupe.

Replaçons d'abord les choses dans leur contexte. Le gouvernement actuel s'est fixé comme objectif de faire réaliser les projets Hibernia et OSLO. Je prends ces deux-là comme exemple. Petro-Canada participe au capital-actions de ces deux projets. En outre, le gouvernement est prêt à garantir les prêts et à fournir des stimulants très importants pour faire avancer les projets. Je n'ai toujours pas compris pourquoi le gouvernement agit de cette manière. Je crois comprendre que cela a à voir avec le développement régional et avec la sécurité des approvisionnements. Nous avons également appris que cela a à voir avec la notion de profit.

De toute façon qu'y a-t-il de mal à cela? D'après vous, une ressource non renouvelable ne l'est pas vraiment, à en croire les analyses du professeur Bradley, mais je ne vous ai pas complètement suivi. Le gouvernement actuel, come le gouvernement précédent, semble considérer, sans doute de manière plus ou moins erronée, qu'il est essentiel d'assurer la sécurité de nos approvisionnements pétroliers. Je ne vois pas comment s'applique la théorie du professeur Bradley à tout cela.

Le pétrole est un bien stratégique, si vous voulez. Vous, vous dites que c'est la même chose que la gomme à mâcher ou que n'importe quel autre produit, alors que, pour moi, c'est un produit différent de tous les autres car nous ne pouvons pas nous en passer. Certes, à terme, nous pourrions nous adapter à une pénurie, en trouvant d'autres sources d'énergie mais, à court terme, nous en sommes très fortement tributaires.

Pourriez-vous donc m'expliquer en quoi tous les biens sont les mêmes, qu'il s'agisse de pétrole ou de gomme baloue?

M. Walker: L'élément le plus important de toute la théorie est l'élasticité de l'offre, c'est-à-dire le fait que la quantité d'énergie disponible dépend de son prix. C'est un concept que les gens ont beaucoup de mal à accepter. Il signifie que la quantité de pétrole disponible n'est pas déterminée seulement par la quantité physique qui existe dans le sol. Le pétrole dont on dispose, à n'importe quel moment, est conditionné par le prix qu'on est prêt à payer. Si nous sommes prêts à payer très cher, certains iront jusqu'à arracher l'asphalte des terrains de stationnement pour le retransformer en pétrole. À n'importe quelle étape du processus, il existe différentes formes d'exploitation de la ressource naturelle qui sont déterminées par le prix.

Pour ce qui est de la demande, le facteur le plus important est celui de la substitution, c'est-à-dire le fait qu'on peut faire les choses différemment quand le prix change. Il n'est donc pas

[Text]

question of having a sort of irresistible force running into the immovable object; that is to say, the irresistible force of the demand pressure, of the need for all of this energy running into a fixed and immutable supply of resources. Rather, it is a matter of marginal decisions being made on the basis of price either to use or not to use particular kinds of energy, whether it be natural gas, electricity, person power, wind power, solar power—all of the substitutions that there are through the whole range, and there is an infinite variety of them.

The Chairman: But it takes time for those things to evolve in a market or in any other context. Let us assume the market context is very desirable. The U.S., for instance, have a \$500 million barrel strategic petroleum reserve, at a time when they were importing 40 per cent of their crude oil requirement. It is much higher now, and is on its way to 60 and so forth. Would you say, for instance, that the U.S. should not have a strategic petroleum reserve, or that Canada should have a preoccupation with the equivalent of that, which is producing enough to supply some acceptable percentage of its market?

Dr. Walker: Number one, Mr. Chairman. You said it takes time. There is an implicit judgment in that, that the market takes time, whereas what? Whereas government does not take time? Whereas if we somehow intervene in the process, we are going to make it work faster?

The Chairman: In terms of strategic commodities you referred to the Yom Kippur War, the embargo and the Iranian revolution. Those were the big blips in 1979 that we are still recovering from. It seems to me that government has some responsibility to be aware of the potential for those. Even a market is a regulation of a kind.

I was looking at one of the Macdonald Commission papers which states that a market-based system is a form of regulation. In other words, you keep intervention out and ensure that competition exists, and so on.

Dr. Walker: As a matter of fact, that is an arcane view of what a market is. The real question here is information. That is what it comes down to.

Assuming that we are at a point in time where we do not know whether we will have an oil embargo, or will need some strategic energy supply; or whether we will run out of energy, in the sense in which that phrase is normally used, in ten years or whatever. The question is: How do we get that information? How do we value the current stock of energy resources in the best way? How do we ensure that those energy resources are used in the best way possible, and so on?

You can assume that the market has that information—and do not forget that, in the market, if you get that kind of information you get paid for it. If you base your affairs on getting that information and get the right information, you get rewarded for it. Conversely, if you get the wrong information and act on it, you get punished for it. That is one way of organizing the activity of trying to acquire the information that we want to have about the future. You are talking about having information about the future, are you not?

The Chairman: Yes.

[Traduction]

du tout question de considérer que la demande d'énergie est une force irrésistible et immuable, qui va un jour se trouver confrontée à une offre immuable et fixe de pétrole. Bien au contraire, la consommation représente le total de décisions marginales fondées sur le prix. C'est en fonction du prix que les consommateurs décident d'utiliser du gaz naturel, de l'électricité, de l'énergie humaine, de l'énergie éolienne, de l'énergie solaire, ou n'importe quoi d'autre, et la gamme des énergies disponibles est extrêmement variée.

Le président: Mais il faut du temps pour que tout cela soit pris en considération par le marché. Prenons le cas des États-Unis, dont la stratégie est d'assurer une réserve de pétrole de 500 millions de barils, alors qu'ils doivent importer 40 p. 100 de leurs besoins en brut. Le pourcentage a d'ailleurs monté, je crois qu'il est maintenant de l'ordre de 60 p. 100. Voulez-vous dire que les États-Unis ne devraient pas avoir de réserve stratégique de pétrole?

M. Walker: Prenons les choses dans l'ordre. Vous avez dit que cela prend du temps. Et alors? Le marché prend du temps à réagir? Et le gouvernement, il n'en prend pas de temps? Croyez-vous que les choses vont plus vite s'il intervient?

Le président: Vous avez évoqué, au sujet des biens stratégiques, la guerre du Yom Kippur, l'embargo pétrolier et la révolution iranienne. Ce sont là des événements de 1979 dont nous essayons encore de nous relever. Le gouvernement a quand même bien le devoir d'en tenir compte. Même le marché constitue un mécanisme de régulation.

Je lisais dans un des rapports de la Commission Macdonald que le système de marché est une forme de régulation. Autrement dit, si le gouvernement n'intervient pas, la régulation se fait par la concurrence.

M. Walker: je dois reconnaître que c'est une vue assez bizarre de la nature du marché. La seule question est une question d'information. C'est à cela que tout se résume.

En considérant que nous ne savons pas s'il y aura un autre embargo pétrolier, on peut dire ou non que nous avons besoin d'une réserve stratégique d'énergie. On peut aussi estimer que nous manquerons d'énergie dans 10 ans, par exemple. La question est de savoir comment obtenir cette information. Comment faire pour évaluer le mieux possible les réserves actuelles de ressources énergétiques? Comment nous assurer que ces ressources sont utilisées de la meilleure manière possible?

Vous pouvez supposer que le marché détient cette information, et n'oubliez pas que le marché vous payera si vous la détenez. Si vous vous arrangez pour obtenir les bonnes informations, vous en êtes récompensé. Par contre, si vous obtenez les mauvaises informations et que vous les mettez en application, le marché vous punit. Voilà une manière d'organiser l'activité de collecte des informations sur l'avenir. C'est bien de cela que vous parlez, n'est-ce pas?

Le président: Oui.

[Text]

Dr. Walker: Against that, the alternative is to have a group of bureaucrats in the government sector. We cannot talk about it as though there was some mystical process. We will have to talk about who, other than the market, will do it. For example, we will have a group of bureaucrats in Petro-Canada, or in the Department of Energy, or in the Department of Energy in the United States—and as you probably know there is a strong desire that they should be completely removed from the process. In fact, they have largely eliminated many of the functions of those departments. That bureaucratic process will be the alternative.

In that bureaucratic process, no one gets punished for making bad decisions; no one gets rewarded if they make right decisions. Then when we survey the evidence on how government bureaucracies, generally speaking, behave with regard to the processing of information, the acquiring of the correct information and the acting upon it, what evidence is there to suggest that this will be a superior alternative?

I am not suggesting that the market will not make mistakes. As human beings, we get up in the morning and the first thing that we do is make a mistake. When I am going home in the evening I always say, "I have made enough mistakes; now I will go home." Human beings are made to make mistakes. The question is: What will be the best system to ensure that we correct our mistakes and learn from our mistakes?

All the things that you said take time do take time; that is correct. It takes time to adjust and react. The only reason why the market, which will readjust slowly, needs a government regulation or a bureaucrat to tell it how to do it better is that that bureaucrat or government has superior information. Nothing in the evidence suggests that that is the case.

The Chairman: Take this information: The world is consuming 52 million barrels of oil a day; 22 million barrels are being supplied by a cartel. Assume that the cartel knows what it is doing. We are large consumers of this commodity in North America—and I will come to the continental aspect of that statement in a moment. Let us say that we in North America are dependent on that commodity.

If the market is working properly, the cartel will exploit a dependence on the commodity that it controls, if it can do so. The people dependent on the commodity, at least in terms of planning, have an interest in assuring that the market signal goes back to them. They are only vulnerable to a limited degree, or they are not vulnerable at all, or they are vulnerable to an acceptable degree.

Individual producers are not good recipients of those signals, in terms of responding to a potential critical problem, if the cartel acts predictably when it has an opportunity—that is, when there is no alternative and when there is heavy dependence—to exploit that market opportunity. The grocery store, for example, would do the same thing if it had all the roast beef in town, or whatever.

Given those facts, is there not a role for sovereign policy, or policy of North American origin, because we are heavy consumers? What about that information? How should it be processed? What should the reaction be?

[Traduction]

M. Walker: L'autre solution consiste à demander à un groupe de bureaucrates de s'en charger. Le processus n'a vraiment rien de mystérieux. Si vous n'obtenez pas les informations du marché, à qui pouvez-vous vous adresser? À un groupe de bureaucrates de Petro-Canada, ou du ministère de l'Énergie, canadien ou américain. Comme vous le savez, il existe actuellement un mouvement très fort pour s'en débarrasser. De fait, aux États-Unis, ils se sont débarrassés d'une bonne partie des fonctions exercées par le Ministère.

Dans le processus bureaucratique, personne n'est puni pour avoir pris de mauvaises décisions, ni récompensé pour en avoir pris de bonnes. Si on examine le processus d'acquisition et d'exploitation des informations par les bureaucraties gouvernementales, qu'est-ce qui nous prouve que c'est un meilleur système que le marché?

Je ne veux pas dire que le marché ne fait jamais d'erreur. Nous ne sommes que des êtres humains et, quand nous nous levons le matin, nous faisons déjà une erreur. Quand je rentre le soir chez moi, je dis toujours: «J'ai fait assez d'erreurs aujourd'hui, il est temps de rentrer». La question est de savoir quel est le meilleur système pour corriger nos erreurs ou pour en tirer les leçons.

Bien sûr, il faut du temps pour s'adapter aux nouvelles situations, mais la seule raison pour laquelle le gouvernement pourrait légitimement intervenir, afin d'accélérer la réaction du marché, serait qu'il détient des informations de meilleure qualité. Rien ne permet de penser que ce soit le cas.

Le président: Prenez l'information suivante: le monde consomme actuellement 52 millions de barils de pétrole par jour, dont 22 millions sont fournis par un cartel. Supposons que le cartel sache parfaitement bien ce qu'il fait. L'Amérique du Nord consomme une quantité considérable de ce produit, et je reviendrai dans un instant sur l'aspect continentaliste de cette affirmation.

Si le marché fonctionne bien, le cartel va exploiter notre dépendance à l'égard de ce produit, qu'il contrôle. Les gens qui dépendent de ce produit ont donc un intérêt à bien recevoir le signal que va leur adresser le marché. Ils seront plus ou moins vulnérables à cette situation.

Pour ce qui est des producteurs, ils ne sont individuellement pas très bien placés pour recevoir ce signal. Je veux parler ici de leur réponse à une situation de crise éventuelle, si le cartel agit de manière prévisible. Quand il n'y a pas d'option et que le consommateur est très dépendant, certains sont tentés d'exploiter la situation. Votre épicerie du coin ferait la même chose si elle vendait le meilleur rosbif en ville.

Étant donné que nous sommes de gros consommateurs de pétrole, ne croyez-vous pas qu'il soit justifié d'adopter une politique souveraine, ou tout au moins nord-américaine? Quelle devrait être notre réaction face aux informations?

[Text]

Dr. Walker: First, let's consider the question of the cartel. Looking back at the history of OPEC, it is clear now that the secret of OPEC's success was the contrivance of the North American governments to ensure that the action which they took to raise the price of oil was not felt by the consumers of oil. Both Canada and the United States maintained policies from 1973 until 1979 which more or less ensured that there would not be a natural market reaction to the rise in oil prices. It was almost as if Sheik Yamani had secret agents operating in our energy departments, telling them what to do with policy. It was a blunder and a mistake which was pointed out by us in a number of books, as well as by other people. It is a mistake which has now been recognized.

If we look at the history of cartels, generally, over a long stretch of history, they do not last because there will always be shaving at the market by the participants to try and get a better share of the market. The only reason why the OPEC cartel actually worked was first, because of Saudi Arabia's balance-wheel effect and, secondly, because of the contrivance of North American markets.

So that from the point of view of adding something to the piece, the action of governments in respect to dealing with the informational content of a cartel made the situation deteriorate rather than improve. The concrete proof of that is in the reaction of Japan. Senator Roblin raised this question, and I forgot to respond to it.

Japan made no such assumption or assertion about the role of government in the sovereignty of Japan with regard to energy supplies or anything else. They simply said, "Right; the world supply of energy has now changed. We adjust to it. Their adjustment was of a kind which should have made us recognize a lot sooner that we had made a mistake."

The Japanese economy adjusted in roughly a two and a half year period to the higher price of energy. They adjusted the stock of their automobiles, energy efficiency and all that kind of thing, and produced economically a far superior result than we did with our vast programs of energy security enhancement; programs of "switch if off" and "turn it off" and all the nonsense that we went through to avoid using the market pricing adjustment mechanism.

It is highly dubious that we are likely to add anything to the future by presuming to have information that we do not have. We just do not have extra market information. We do not have something that we can add to the process. However, that is not surprising because, after all, if you do have information to add, you can make money with it. Whatever else we or its detractors may say about the market, they will always say that if there is money to be made you can depend on those capitalists to get out there and make it. That is what information processing and the market is all about.

I do not know whether or not I have answered all the questions that you raised about security.

The Chairman: Yes you have. You said basically it doesn't matter.

Dr. Walker: No, I did not say that.

[Traduction]

M. Walker: Prenons d'abord le problème du cartel. Si nous examinons l'histoire de l'OPEP, il apparaît aujourd'hui clairement que le secret de son succès réside dans les mesures prises par les gouvernements nord-américains pour veiller à ce que les consommateurs ne ressentent pas les effets de la hausse des prix du pétrole. De 1973 à 1979, le Canada et les États-Unis ont tous deux pris des mesures qui ne constituaient pas une réaction normale du marché à la hausse des prix du pétrole. On aurait pu croire que le Sheik Yamani avait des agents secrets dans nos ministères de l'Énergie, leur disant comment réagir. Nous avons fait une erreur, et maints analystes nous l'ont prouvé depuis. C'est aujourd'hui reconnu.

Si on examine l'histoire des cartels, on constate qu'ils ne durent pas parce que certains de leurs participants essayent toujours de prendre avantage sur les autres. Si le cartel de l'OPEP a fonctionné pendant un certain temps, c'est parce que l'Arabie saoudite est intervenue et, deuxièmement, parce que les marchés nord-américains n'ont pas réagi librement.

Cela signifie que l'intervention du gouvernement, face aux informations communiquées par le cartel, loin d'améliorer la situation, n'a fait que l'aggraver. La preuve la plus concrète en est la réaction du Japon, au sujet de laquelle le sénateur Roblin m'a posé une question.

Le Japon a réagi à la situation en n'établissant aucun postulat particulier quant au rôle de son gouvernement. Il a simplement dit: «Les approvisionnements énergétiques mondiaux ont changé, à nous de nous adapter». Et ils l'ont fait. Leur réaction aurait dû nous faire comprendre beaucoup plus rapidement notre erreur.

L'économie japonaise s'est adaptée à la hausse des prix de l'énergie en une période d'à peu près deux ans et demi, en rendant ses automobiles plus efficaces, par exemple, ce qui lui a permis d'obtenir des résultats économiques largement supérieurs aux nôtres, malgré nos vastes programmes de sécurité des approvisionnements, d'économie d'énergie, et toutes les âneries par lesquelles nous sommes passés pour tenter d'éviter le recours au mécanisme du prix, qui est le seul qui permette au marché de s'ajuster.

Il était extrêmement douteux que nous puissions améliorer quoi que ce soit à la situation future en présumant connaître des choses que nous ne connaissons pas. Nous n'avons tout simplement pas d'autres informations que le marché. Nous n'avons rien à ajouter au processus. Et cela n'a d'ailleurs rien de surprenant car, si nous avions des informations supplémentaires, nous serions riches. Quoi qu'on puisse penser du marché, il est évident que vous pouvez faire confiance aux capitalistes pour exploiter au maximum toute information supplémentaire qu'ils pourraient détenir. C'est comme cela que le marché traite les informations.

Je ne sais pas si cela répond à vos questions sur la sécurité des approvisionnements.

Le président: Si, vous dites que ça n'a aucune importance.

M. Walker: Ce n'est pas ce que j'ai dit.

[Text]

The Chairman: You said that it will look after itself.

Dr. Walker: No, Mr. Chairman, that is a different point. The point is that your approach, and indeed the approach we followed in Canada, presumes that we can add something. But I am wondering what we can add. What evidence is there that we can add something that will make a material difference?

The Chairman: I don't necessarily want to start answering the questions, but let me put my rejoinder in the form of a question: Let's ask ourselves about Japan. Why are the Japanese the richest people in the world today? They have no resource base. Only 10 per cent of their land is arable. It is a little, skinny country. Why, then, are they the richest people in the world? I have read books, book review and buffer's guide to these matters and my impression is that the Japanese are highly interventionist and protectionist. My impression is that the Japanese sell into our open markets while protecting their own market, and that they do all of the things you say should not be done. That is how they react, and that is how they adapt.

What is more, the Japanese have had the same government since the war and with the relationship that that government has to their business and labour sectors, they are able to plan away into the future so that there is no need for them to buy foreign goods in their own markets. They are able to export into world markets with high quality goods and be very successful—by doing the very things that you say they should not do.

Dr. Walker: I know there is a considerable amount of misinformation swirling around about how economic development has occurred in Japan. However, the stark reality is that, with regard to energy, they did not attempt in any way to respond via the government sector. They simply said: "The price of energy is higher. We are not going to react to it." MITI is said to have been the secret of Japanese industrial success. However, the reality is that in fact MITI, in a well-documented way, advised the Japanese automobile manufacturers not to get into production for foreign markets because they could not possibly compete. They also told the electronics industry not to get into production of mass consumer items because Japan did not have the reputation, et cetera. Therefore there is another story about that, and we can get into that if you wish, but from the point of view of just the energy discussion, the reaction of Japan was quite clear; the results of it have been quite clear, and that is that it served Japan very well to immediately adjust to world prices on energy. If we had done likewise, our automobile industry would not have been in the shambles it was in and—

The Chairman: But we chose not to do that, and it was wrong. We should have perhaps allowed a period of adjustment. We should not have assumed we knew what was going to happen to oil prices and then designed a policy on the basis of that assumption. In the case of the NEP, that turned out to be wrong and accordingly, the policy was not very helpful. You are quite right, and I tend to agree with you there.

[Traduction]

Le président: Vous avez dit que le marché se débrouillera tout seul.

M. Walker: Non, monsieur le président, j'ai autre chose. Votre hypothèse, et celle que nous avons retenue au Canada, est que nous pouvons ajouter quelque chose au marché. Voilà ce que je conteste. Quelle preuve avez-vous que nous puissions ajouter quoi que ce soit qui change concrètement la situation?

Le président: Je ne tiens pas nécessairement à commencer à répondre à vos questions; poursuivons le dialogue en examinant la situation du Japon. Pourquoi les Japonais sont-ils aujourd'hui les gens les plus riches au monde? Ils n'ont aucune ressource, leur territoire est ridiculement petit, ils n'ont que 10 p. 100 de terres arables. Comment se fait-il qu'ils soient les plus riches? D'après tout ce que j'ai lu, je suis porté à croire que les Japonais ont un gouvernement extrêmement interventionniste et protectionniste. J'ai l'impression qu'ils vendent sur nos marchés, qui sont libres, tout en protégeant considérablement le leur, alors que c'est l'une des choses qu'on ne doit pas faire, à vous en croire. C'est pourtant comme cela qu'ils s'adaptent.

En plus, les Japonais ont le même gouvernement depuis la guerre, qui a établi des relations très étroites avec les entreprises et les syndicats, ce qui lui permet de planifier très bien les choses pour éviter d'acheter des produits étrangers. Ils peuvent exporter des produits d'excellente qualité, et ils le font avec succès. Autrement dit, ils font précisément tout ce que vous dites qu'ils ne devraient pas faire.

M. Walker: Je sais qu'il y a beaucoup d'idées fausses qui circulent sur le développement économique du Japon. Pourtant, la réalité brute est que la réaction du Japon, en matière d'énergie, n'a aucunement été une réaction gouvernementale. Les Japonais ont simplement dit: «Le prix de l'énergie a monté, nous allons laissé les consommateurs s'y adapter». D'aucuns prétendent que le MITI est l'arme secrète du succès industriel japonais. Cependant, la réalité, qui est très bien documentée, est que le MITI a conseillé aux fabricants japonais d'automobiles de ne pas se lancer dans la production pour les marchés étrangers, car ils n'avaient aucune chance d'être compétitifs. Il a également dit aux entreprises électroniques de ne pas se lancer dans la production de grande consommation, car le Japon n'avait pas une réputation de qualité. Les choses ne sont donc pas aussi évidentes que vous le dites. Du point de vue de l'énergie, la réaction du Japon a été très claire, et les résultats tout autant. C'est pour cela que le Japon s'en est très bien tiré lorsque les prix mondiaux de l'énergie ont monté. Si nous avions fait la même chose, notre industrie de l'automobile ne se retrouverait pas aujourd'hui dans la situation pitoyable que nous connaissons.

Le président: Mais nous avons décidé de faire autrement, et cela a été une erreur. Nous aurions probablement dû prévoir une période d'ajustement. Nous n'aurions pas dû supposer que nous savions comment allaient évoluer les prix du pétrole, puis concevoir une nouvelle politique en fonction de cette hypothèse. Pour ce qui est de la PEN, il se trouve qu'elle a été une erreur, et je reconnais que vous avez raison à ce sujet.

[Text]

However, in terms of completely ignoring what appears to me to be a very menacing reality in the world, and that is until such time as we have an alternative for motor fuels, et cetera, to the ones we are now using, we as policymakers need to be very careful as to how we proceed. When I say that, I am not referring only to the Canadian government; I am referring to other governments as well.

Senator Roblin: Mr. Chairman, I also want to pursue this question of security of supply a little further. It is unclear in my mind as to what we are talking about. What do we mean when we say "security of supply"? We send out Petro-Canada with a mandate to help us with our security of supply. I think it is abundantly clear that they did not do that. They spent a lot of money and found out where the prospects were and were not. However, in terms of security of supply, in any immediate sense of the term, they did not do anything about that.

What do we mean by security of supply? Do you suppose we mean enough oil to continue doing exactly what we do now, even if it means that, in spite of the FTA, we will discontinue sending any of our supplies to the U.S.? What do we mean by security of supply? Security of supply means finding more resources, I presume, to do something with.

Yet I say the real security of supply is in the price system, because if the price goes high enough, we have enough oil in this country to float the world. That is our security of supply. When we are willing to suggest to the Canadian public that they take so many billions of dollars to develop some of these expensive oil sources of ours, we can then talk about security of supply. Otherwise, what the devil do we mean by that expression?

Dr. Walker: Mr. Chairman, earlier this evening I tried to introduce the "spaceship earth" notion, which you mentioned that the Club of Rome had advanced. Bradley discusses it in terms of exhaustibility. It is almost like a militaristic notion of logistics. That is what people mean when they talk about supply. I think the chairman, in his comment, was really alluding somehow to a logistical problem when he made the remark: "Some day they could just turn off the tap, and there we would be. We would be 22 million barrels short, and then what are we going to do?"

Certainly, in the U.S., it is the naval reserves they are concerned about. They are concerned for strategic reasons not to run out of oil in a militaristic sense. Therefore there is a militaristic notion about adequacy of reserve, together with, as I mentioned, the "spaceship earth" notion fostered by the Club of Rome. But both notions ignore the fact that, from an economic point of view, there is no sensibility about it.

I am not suggesting that having some stock of oil would not be prudent, but the question is: How big should that stock be? If the oil companies cannot come up with that 22 million barrels of oil, they are going to lose an enormous profit opportunity. If what you say is correct, Mr. Chairman, and they shut the tap off tomorrow—

[Traduction]

Je me demande cependant si nous pouvons complètement ignorer ce qui semble être une menace très réelle à notre horizon, en attendant simplement que nous ayons trouvé des carburants de substitution pour nos automobiles, par exemple. Et je ne dis pas cela seulement au sujet du gouvernement canadien, je parle aussi des autres.

Le sénateur Roblin: Je voudrais aller un peu plus loin sur cette question de sécurité des approvisionnements. Je ne sais pas bien le problème. Que veut-on dire quand on parle de «sécurité des approvisionnements»? Nous avons demandé à Petro-Canada d'assurer nos approvisionnements, et je crois qu'il est parfaitement clair qu'elle ne nous a pas donné cette sécurité. Elle a dépensé beaucoup d'argent pour savoir où il y avait du pétrole et où il n'y en avait pas, mais, au sens strict de garantir nos approvisionnements, Petro-Canada n'a eu aucun effet.

Que veut-on dire par sécurité des approvisionnements? Est-ce que cela veut dire avoir suffisamment de pétrole pour continuer à faire toujours les mêmes choses qu'aujourd'hui, malgré l'ALE, c'est-à-dire envisager de ne plus approvisionner les Américains? Si je ne me trompe, garantir nos approvisionnements signifie trouver de nouvelles ressources.

À mon avis, c'est le système du prix qui peut nous garantir nos approvisionnements car, si le prix est suffisamment élevé, nous aurons suffisamment de pétrole au Canada pour noyer le monde entier. C'est cela qui garantira nos approvisionnements. Si nous sommes prêts à dire aux Canadiens qu'ils doivent investir des milliards de dollars pour exploiter les nouvelles réserves de pétrole, qui coûtent très cher, alors, oui, nous aurons garanti nos approvisionnements. Sinon, qu'est-ce qu'on veut bien dire?

M. Walker: J'ai tenté d'évoquer plus tôt, monsieur le président, la notion du «vaisseau terre», qui avait d'ailleurs été avancée par le Club de Rome. Bradley en parle sous l'angle des ressources épuisables. C'est presque une notion de logistique militaire. C'est cela qu'évoque la notion de sécurité des approvisionnements. Le président a également évoqué le problème d'un point de vue logistique, lorsqu'il a dit: «Un jour, les producteurs pourront fermer le robinet et nous nous retrouverons avec 22 millions de barils en moins. Que ferons-nous?»

Aux États-Unis, ce sont les réserves navales qui préoccupent le gouvernement. Les autorités tiennent à constituer des réserves, mais pour des raisons stratégiques et militaires. La notion de réserve adéquate est donc de nature militaire, et elle est également reliée à l'idée du «vaisseau terre» avancée par le Club de Rome. Ces deux notions ignorent cependant le fait qu'elles n'ont strictement aucun sens du point de vue économique.

Je ne veux pas dire qu'il n'est pas prudent de constituer certaines réserves de pétrole, mais le problème est alors de savoir quelle doit en être la taille. Si les sociétés pétrolières cessaient de produire 22 millions de barils, cela signifie qu'elles seraient prêtes à abandonner des possibilités de profit énormes. Si ce que vous dites est exact et qu'elles décident de fermer le robinet demain...

[Text]

The Chairman: They are not going to shut the tap off; they will exploit the situation.

Senator Roblin: What they will do is charge us more money, and when they do, we will find oil in other places, just like we did before.

I remember so well Jim Bray of Canadian Hunter saying that there was all kinds of gas in western Canada when, as far as the experts knew, we did not have all that oil and gas. What happened? The price was increased two or three times and we had gas running out of our ears. When you talk about security of supply, that is what I mean when I say it is a price question; it is not a quantity question.

Dr. Walker: I think that is clear, but there is another aspect to this and that is the shutting-off phenomenon. In that event, what do we do in the interim? There is a question, then, about how much of a reserve should we keep. However, if we are not concerned about military reserves then it seems to me there is no way of answering that question other than to say: How much is it worth to you? How much are you willing to pay for that supply and how much of it do you wish to keep?

Senator Roblin: That is it. In other words: What is the price?

The Chairman: Perhaps we might go back to the question of Japan for a moment. I am just reminded by our research consultant that Japan had prepared itself quite well by having a strategic petroleum reserve. Also, Japan had done some thinking ahead in terms of the extent to which it would allow its economy to be dependent on that one source of energy, namely oil.

Dr. Walker: Mr. Chairman, that is a different question. The question of how dependent you are on a single source is a different question. I did not realize that was the question you were asking.

The Chairman: No, that was not my question. However, it does have a bearing on what you say. In other words, you do not provide for security of supply by just addressing one energy form. You provide for it by assessing your energy needs, as Canada has done in the past and continues to do. You also have government policies to try to encourage a secure supply of what it is that you need.

Dr. Walker: Mr. Chairman, I absolutely disagree with that. I do not think you should encourage anything. Indeed, that is not what we did, in any event. We truncated all the market signals. We said "We are not going to allow the price signals to go through and we are going to encourage people to make their own substations at the margin." We then took all the cashflow out of the industry through the National Energy Program and fed it back, not through supply criteria, but through ownership criteria. We used the "Maple Leaf" test to allocate energy resources and, secondly, to allocate them in a parochial way to federally-owned lands, in order to get the revenues from that resource into a safe federal preserve and out of a provincial preserve so we would not have to go through the business

[Traduction]

Le président: Elles ne vont pas fermer le robinet, elles vont exploiter la situation.

Le sénateur Roblin: Elles vont nous faire payer plus cher et, si c'est le cas, nous découvrirons de nouvelles réserves de pétrole, comme dans le passé.

Je me souviens très bien de l'époque où Jim Bray, de Canadian Hunter, nous disait qu'il y avait toutes sortes de réserves de gaz naturel dans les provinces de l'Ouest, alors que les experts prétendaient que nous allions en manquer. Que s'est-il passé? Quand le prix a été multiplié par deux ou par trois, nous avons trouvé du gaz naturel à ne plus savoir qu'en faire. Autrement dit, la sécurité des approvisionnements n'est pas une question de quantité mais une question de prix.

M. Walker: Je crois que c'est parfaitement clair, mais il y a un autre aspect au problème, celui de l'interruption des approvisionnements. Si cela arrivait, que ferions-nous? La question qu'on doit se poser concerne donc l'ampleur de la réserve qu'on veut constituer. Si nous n'avons pas de préoccupation militaire, il nous est impossible de répondre à cette question, sauf si on est prêt à se demander quel prix on accepte de payer pour constituer cette réserve.

Le sénateur Roblin: C'est-à-dire qu'on en revient toujours au prix.

Le président: Revenons un instant au Japon. Notre conseiller vient de me rappeler que le Japon s'était préparé à la situation en constituant une réserve stratégique de pétrole. Il avait également réfléchi au problème en examinant dans quelle mesure il accepterait que son économie soit tributaire d'une seule source d'énergie, le pétrole.

M. Walker: Mais c'est là un problème tout à fait différent, monsieur le président. La question de la dépendance à l'égard d'une source unique d'approvisionnement est différente. Je n'avais pas compris que c'était le sens de votre question.

Le président: Ce n'était pas ce que j'avais demandé, mais cela a une influence sur votre théorie. Autrement dit, on ne garantit pas ses approvisionnements en se contentant d'une seule forme d'énergie. On le fait en évaluant ses besoins, comme le Canada l'a fait dans le passé et continue de le faire aujourd'hui, et en adoptant des politiques publiques destinées à encourager des approvisionnements sûrs des produits dont on a besoin.

M. Walker: Monsieur le président, je rejette absolument cette thèse. Je ne crois pas que nous ayons à encourager quoi que ce soit. Ce n'est d'ailleurs pas ce que nous avons fait dans le passé. Nous avons déformé tous les signaux du marché. Nous avons dit: «Ne laissons pas les signaux du marché atteindre le consommateur, encourageons plutôt les gens à faire des substitutions marginales». Nous avons pris les rentrées d'argent de l'industrie, par le truchement du Programme énergétique national, et nous les avons réinjectées dans l'économie, non pas par des critères d'offre mais par des critères de propriété. Nous avons utilisé le critère du drapeau canadien pour répartir les ressources énergétiques, et nous l'avons fait par le truchement des terres fédérales, de façon à transférer les recettes provinciales de pétrole dans le trésor fédéral pour ne plus avoir à

[Text]

of negotiating with the provinces on how much the feds were to get out of it.

I think the considerations of security were very far down the list in terms of why we did the things we did from 1973 to 1984 with regard to energy.

The Chairman: Your reply is somewhat cynical, though you are right to a degree. The rationalization at the time was that the frontier—and perhaps they were wrong in their thinking—would produce additional reserves, as would the north slope of Alaska and so on. So they discouraged exploration activity in the Western Sedimentary Basin and encouraged activity in the other areas, including Canada lands. As it turned out, there was no big discovery, in spite of the huge expenditures, as a result of decisions by bureaucrats, to use the model you described earlier.

Dr. Walker: Professor Bradley, by the way, makes this point that not only did the program not prove out, it actually discouraged development of conventional reserves in conventional areas.

The Chairman: It did.

Dr. Walker: Therefore, it actually reduced our access to energy security in the sense in which you mean it, and it was fairly determinable in advance that this would be the case, given the nature of the probabilities involved from a geo-scientific standpoint.

Senator Roblin: Panarctic had been involved for 10 years or so before that program, and if you had been following Panarctic, you would have known what results they had, and it should have been a pretty good warning sign.

The Chairman: I have one remaining question on the Free Trade Agreement and the relative positions between Canada and the United States with respect to energy supplies. As you know, the U.S. is very dependent on imported energy goods of every kind, with the exception of coal, whereas Canada is an exporter of all forms of energy, even light crude oil for the time being. Do you believe that we should allow the market to determine the movement of energy goods exclusively, or do you attach some importance to Canada ensuring that it continues to enjoy more preferred access to energy goods than, for instance, the U.S. has at the present time?

Dr. Walker: I will answer that question by putting it somewhat differently. Imbedded in your question is the notion that if we were to take a different attitude—namely, if we were to give preference to Canadians—this would somehow enhance our access to energy supplies. I would put the question the following way: Because we give the Americans access to our energy resources on a market basis and because the supply that is available depends on the valuation of it—and this has been argued, by the way, by Brian Scarfe in his book "Petro Markets"—we have superior access ourselves to those energy resources, because the financial resources would not otherwise be available to develop them. I think that is very clear from the point of view of the natural gas supply. Given the virtual termination of the economic feasibility of developing further gas supplies in Canada without a market in which to sell them, we

[Traduction]

négocier avec les provinces sur la part qui devrait revenir au gouvernement fédéral.

À mon sens, la notion de sécurité des approvisionnements était loin d'être prioritaire dans notre politique énergétique de 1973 à 1984.

Le président: Votre réponse témoigne d'un certain cynisme, mais je conviens que ce n'est pas tout à fait injustifié. Le gouvernement croyait à l'époque, et il s'est peut-être trompé, que les régions frontalières nous donneraient de nouvelles réserves, comme la côte nord de l'Alaska, et il a donc découragé la prospection dans le bassin sédimentaire de l'Ouest en encourageant la prospection dans les autres régions, notamment sur les terres fédérales. Il se trouve toutefois que cela n'a débouché sur aucune découverte importante, malgré les dépenses énormes qui ont fait suite aux décisions des bureaucrates, pour reprendre votre modèle.

M. Walker: Je dois d'ailleurs préciser que le professeur Bradley en conclut non seulement que le programme n'a rien produit, mais qu'il a en fait découragé la mise en valeur des réserves conventionnelles dans les régions conventionnelles.

Le président: C'est vrai.

M. Walker: Ce qui signifie que ce programme a en fait réduit la sécurité de nos approvisionnements, au sens où vous l'entendez, et qu'on aurait facilement pu le prévoir, étant donné la nature des facteurs de probabilité géoscientifique.

Le sénateur Roblin: À l'époque, Panarctic prospectait déjà depuis 10 ans dans ces régions et quiconque avait examiné ses résultats pouvait prévoir ce qui allait arriver.

Le président: Je voudrais poser une dernière question sur l'Accord de libre-échange et sur la position relative du Canada et des États-Unis en matière d'énergie. Comme vous le savez, les États-Unis sont extrêmement tributaires d'importations de produits énergétiques de toutes sortes, sauf de charbon, alors que le Canada est un exportateur d'énergie, sous toutes ses formes, même de brut léger pour le moment. Croyez-vous que nous devrions laisser le marché déterminer seul l'acheminement des biens énergétiques, ou estimez-vous que le Canada devrait quand même veiller à protéger son accès plus privilégié?

M. Walker: Je répondrai à cette question en la reformulant. Vous semblez en effet tenir pour acquis que nous pourrions d'une certaine manière améliorer notre accès aux approvisionnements énergétiques en accordant une certaine préférence aux Canadiens. Je vous demande donc ceci: ne croyez-vous pas qu'en donnant aujourd'hui aux Américains l'accès à nos ressources énergétiques, au prix du marché, et en considérant que l'offre dépend du prix, nous améliorons notre propre accès futur à ces ressources énergétiques, puisque nous obtenons aujourd'hui des ressources financières que nous ne pourrions pas obtenir autrement? Je dois d'ailleurs préciser que c'est l'argument de Brian Scarfe, dans son livre «Petro Markets». Il me paraît que cela a clairement été confirmé par l'évolution des réserves de gaz naturel. Étant donné que l'exploitation des réserves de gaz naturel avait pratiquement perdu toute rentabilité,

[Text]

have enhanced our energy frontier by giving access to American customers. So it seems paradoxical: By giving the Americans access we have not reduced our own supply and by giving ourselves privileged access we would reduce our own access eventually.

The Chairman: Dr. Walker, I thank you for taking the time to come here to give your presentation and to answer questions.

The committee adjourned.

[Traduction]

bilité économique au Canada, tant que nous n'avions pas de débouché, il se trouve que nous avons réussi à renforcer notre accès aux ressources énergétiques des régions frontalières en acceptant de les vendre à des clients américains. Voilà en quelques mots le paradoxe de la situation: en permettant aux Américains d'avoir accès à nos ressources, nous n'avons pas réduit nos propres approvisionnements, alors que nous le ferions si nous décidions de nous réserver un accès privilégié.

Le président: Monsieur Walker, je vous remercie beaucoup d'avoir pris le temps de venir répondre à nos questions.

La séance est levée.



If undelivered, return COVER ONLY to:
Canadian Government Publishing Centre,
Supply and Services Canada,
Ottawa, Canada, K1A 0S9

En cas de non-livraison,
retourner cette COUVERTURE SEULEMENT à:
Centre d'édition du gouvernement du Canada,
Approvisionnement et Services Canada,
Ottawa, Canada, K1A 0S9

WITNESSES—TÉMOINS

From Energy, Mines and Resources:

Mr. G. R. M. Anderson, Assistant Deputy Minister, Energy Sector;
Mr. R. Lyman, A/Director General, Energy Policy Branch.

From the Fraser Institute:

Mr. Michael Walker, Executive Director.

De l'Énergie, Mines et Ressources:

M. G. R. M. Anderson, sous-ministre adjoint, Secteur de l'énergie;
M. R. Lyman, directeur général par intérim, Direction de la politique énergétique.

Du «Fraser Institute»:

M. Michael Walker, directeur exécutif.



Second Session
Thirty-fourth Parliament, 1989-90

Deuxième session de la
trente-quatrième législature, 1989-1990

SENATE OF CANADA

SÉNAT DU CANADA

*Proceedings of the Standing
Senate Committee on*

*Délibérations du Comité
sénatorial permanent de*

Energy and Natural Resources

l'Énergie et des ressources naturelles

Chairman:
The Honourable DAN HAYS

Président:
L'honorable DAN HAYS

Monday, January 23, 1990
Monday, January 30, 1990

Le lundi 23 janvier 1990
Le lundi 30 janvier 1990

Issue No. 7

Fascicule n° 7

First and Only Issue On:

Seul et unique fascicule concernant:

Bill C-4, An Act to amend the Energy Supplies
Emergency Act and to amend the Access to
Information Act in consequence thereof

Projet de Loi C-4, Loi modifiant la Loi
d'urgence sur les approvisionnements d'énergie
et modifiant la Loi sur l'accès à l'information
en conséquence

SIXTH REPORT

SIXIÈME RAPPORT

WITNESSES:
(See back cover)

TÉMOINS:
(Voir à l'endos)



THE STANDING SENATE COMMITTEE ON
ENERGY AND NATURAL RESOURCES

Chairman: The Honourable Senator Dan Hays

Deputy Chairman: The Honourable Senator James Balfour

and

The Honourable Senators:

Adams	Lefebvre
Austin, P.C.	*MacEachen (or Frith)
Balfour	*Murray (or Doody)
Hastings	Olson, P.C.
Hays	Ottenheimer
Kelly	Postras
Kenny	Roblin, P.C.

**Ex Officio Members*

(Quorum 4)

LE COMITÉ SÉNATORIAL PERMANENT DE
L'ÉNERGIE ET DES RESSOURCES
NATURELLES

Président: L'honorable sénateur Dan Hays

Vice-président: L'honorable sénateur James Balfour

et

Les honorables sénateurs:

Adams	Lefebvre
Austin, c.p.	*MacEachen (ou Frith)
Balfour	*Murray (ou Doody)
Hastings	Olson, c.p.
Hays	Ottenheimer
Kelly	Postras
Kenny	Roblin, c.p.

**Membres d'office*

(Quorum 4)

ORDER OF REFERENCE

Extract from the *Minutes of the Proceedings of the Senate*,
Wednesday, 20th December, 1989

"Pursuant to the Order of the Day, the Senate resumed the debate on the motion of the Honourable Senator Barootes, seconded by the Honourable Senator Beaudoin, for the second reading of the Bill C-4, An Act to amend the Energy Supplies Emergency Act and to amend the Access to Information Act in consequence thereof.

After debate, and—

The question being put on the motion, it was—
Resolved in the affirmative.

The Bill was then read the second time.

The Honourable Senator Barootes moved, seconded by the Honourable Senator Beaudoin, that the Bill be referred to the Standing Senate Committee on Energy and Natural Resources.

The question being put on the motion, it was—
Resolved in the affirmative."

ORDRE DE RENVOI

Extrait des *Procès-verbaux du Sénat* du mercredi 20
décembre 1989

«Suivant l'Ordre du jour, le Sénat reprend le débat sur la motion de l'honorable sénateur Barootes, appuyé par l'honorable sénateur Beaudoin, tendant à la deuxième lecture du Projet de loi C-4, Loi modifiant la Loi d'urgence sur les approvisionnements d'énergie et modifiant la Loi sur l'accès à l'information en conséquence.

Après débat,

La motion, mise aux voix, est adoptée.

Le projet de loi est alors lu la deuxième fois.

L'honorable sénateur Barootes propose, appuyé par l'honorable sénateur Beaudoin, que le projet de loi soit déféré au Comité sénatorial permanent de l'énergie et des ressources naturelles.

La motion, mise aux voix, est adoptée.»

Le greffier du Sénat

Gordon Barnhart

Clerk of the Senate

MINUTES OF PROCEEDINGS

TUESDAY, JANUARY 23, 1990
(12)

[Text]

The Senate Standing Committee on Energy and Natural Resources met at 7:30 p.m. this day, the Chairman, the Honourable Senator Dan Hays, presiding.

Members of the Committee present: The Honourable Senators Hays, Ottenheimer and Poitras. (3)

In attendance: From Dean Clay Associates: Mr. Dean Clay.

Also in attendance: The Official Reporters of the Senate.

Witnesses:

From Energy, Mines and Resources:

Mr. Hossain Honarvar, Director, Energy Emergency Planning;

Mr. John Stevenson, Chief, Oil Emergency Planning;

Ms. Anne-Marie Fortin, Counsel, Legal Services;

Ms. Loretta Mahoney, Director, Canadian Oil Markets and Trade Division;

Mr. Jacques Rajabalee, Special Advisor to the Director, Energy Emergency Planning.

The Committee, in compliance with the Order of Reference of Wednesday, December 20, 1989, proceeded to consider Bill C-4, An Act to amend the Energy Supplies Emergency Act and to amend the Access to Information Act in consequence thereof.

The witnesses made a statement and answered questions.

At 9:00 p.m. the Committee adjourned to the call of the Chair.

TUESDAY, JANUARY 30, 1990
(13)

The Senate Standing Committee on Energy and Natural Resources met at 9:30 a.m. this day, the Chairman, the Honourable Senator Dan Hays, presiding.

Members of the Committee present: The Honourable Senators Adams, Balfour, Hays, Kenny, Lefebvre, Ottenheimer, Poitras and Roblin. (8)

Also in attendance: The Official Reporters of the Senate.

The Committee, in compliance with the Order of Reference of Wednesday, December 20, 1989, proceeded to consider Bill C-4, An Act to amend the Energy Supplies Emergency Act and to amend the Access to Information Act in consequence thereof.

The Honourable Senator Poitras moved that Bill C-4, An Act to amend the Energy Supplies Emergency Act and to amend the Access to Information Act in consequence thereof, be reported without amendment as the Sixth Report of the Committee.

The question being put on the motion, it was—
Resolved in the affirmative.

PROCÈS-VERBAUX

LE MARDI 23 JANVIER 1990
(12)

[Traduction]

Le Comité sénatorial permanent de l'énergie et des ressources naturelles se réunit aujourd'hui à 19 h 30 sous la présidence de l'honorable sénateur Dan Hays (président).

Membres du Comité présents: Les honorables sénateurs Hays, Ottenheimer et Poitras. (3)

Aussi présents: De Dean Clay Associates: M. Dean Clay.

Également présents: Les sténographes officiels du Sénat.

Témoins:

D'Énergie, Mines et Ressources:

M. Hossain Honarvar, directeur, Planification d'urgence—Énergie;

M. John Stevenson, chef, Planification d'urgence—Pétrole;

M^{me} Marie-Anne Fortin, avocate, Services juridiques;

M^{me} Loretta Mahoney, directrice, Division des marchés et du commerce intérieur du pétrole;

M. Jacques Rajabalee, adjoint spécial du directeur, Planification d'urgence—Énergie.

Conformément à son ordre de renvoi du mercredi 20 décembre 1989, le Comité étudie le projet de loi C-4, Loi modifiant la Loi d'urgence sur les approvisionnements d'énergie et modifiant la Loi sur l'accès à l'information en conséquence.

Les rémoins font une déclaration et répondent aux questions.

À 21 heures, le Comité suspend ses travaux jusqu'à nouvelle convocation du président.

LE MARDI 30 JANVIER 1990
(13)

Le Comité sénatorial permanent de l'énergie et des ressources naturelles se réunit aujourd'hui à 9 h 30 sous la présidence de l'honorable sénateur Dan Hays (président).

Membres du Comité présents: Les honorables sénateurs Adams, Balfour, Hays, Kenny, Lefebvre, Ottenheimer, Poitras et Roblin. (8)

Également présents: Les sténographes officiels du Sénat.

Conformément à son ordre de renvoi du mercredi 20 décembre 1989, le Comité étudie le projet de loi C-4, Loi modifiant la Loi d'urgence sur les approvisionnements d'énergie et modifiant la Loi sur l'accès à l'information en conséquence.

L'honorable sénateur Poitras propose que soit fait rapport au Sénat du projet de loi C-4, Loi modifiant la Loi d'urgence sur les approvisionnements d'énergie et modifiant la Loi sur l'accès à l'information en conséquence, sans amendement.

La motion, mise aux voix, est adoptée.

At 9:40 p.m. the Committee proceeded to sit *in camera*.

At 10:40 a.m. the Committee adjourned to the call of the Chair.

ATTEST:

À 9 h 40, le Comité poursuit ses travaux à *huis clos*.

À 10 h 40, le Comité suspend ses travaux jusqu'à nouvelle convocation du président.

ATTESTÉ:

Le greffier du Comité

Line Gravel

Clerk of the Committee

REPORT OF THE COMMITTEE

Tuesday, January 30, 1990

The Standing Senate Committee on Energy and Natural Resources has the honour to present its

SIXTH REPORT

Your Committee, to which was referred the Bill C-4, An Act to amend the Energy Supplies Emergency Act and to amend the Access to Information Act in consequence thereof, has, in obedience to the Order of Reference of Wednesday, December 20, 1989, examined the said Bill and now reports the same without amendment.

Respectfully submitted,

Le président

DANIEL HAYS

Chairman

RAPPORT DU COMITÉ

Le mardi 30 janvier 1990

Le Comité sénatorial permanent de l'énergie et des ressources naturelles a l'honneur de présenter son

SIXIÈME RAPPORT

Votre Comité auquel a été déféré le Projet de loi C-4, Loi modifiant la Loi d'urgence sur les approvisionnements d'énergie et modifiant la Loi sur l'accès à l'information en conséquence, a, conformément à l'ordre de renvoi du mercredi 20 décembre 1989, étudié ledit projet de loi et en fait maintenant rapport sans amendement.

Respectueusement soumis,

EVIDENCE

Ottawa, Tuesday, January 23, 1990

[Text]

The Standing Senate Committee on Energy and Natural Resources, to which was referred Bill C-4, to amend the Energy Supplies Emergency Act and to amend the Access to Information Act in consequence thereof, met this day at 7.30 p.m. to give consideration to the bill.

Senator Dan Hays (*Chairman*) in the Chair.

The Chairman: Honourable senators, I welcome our witnesses this evening who are here to provide us with assistance in respect of the committee's deliberations on Bill C-4. I welcome Mr. Hossain Honarvar, Director, Energy Emergency Planning, Department of Energy, Mines and Resources; Mr. John Stevenson, Chief, Oil Emergency Planning, Department of Energy, Mines and Resources; and Ms. Anne-Marie Fortin, Counsel, Legal Services, Department of Energy, Mines and Resources. I see that there are two others sitting at the witness table. Perhaps Mr. Honarvar will introduce his two colleagues before making his opening statement, following which we will have some questions.

Mr. Hossain Honarvar, Director, Energy Emergency Planning, Department of Energy, Mines and Resources: Thank you, Mr. Chairman. I should like to start by introducing on my extreme right Ms. Loretta Mahoney, Director Oil Markets and Trade Division, Department of Energy, Mines and Resources, and on my extreme left, Dr. Jacques Rajabalee, Senior Advisor. Mr. Rajabalee specializes in the area of rationing programs.

Mr. Chairman, we are very pleased to appear before your committee to answer questions on Bill C-4, an act to amend the Energy Supplies Emergency Act. The act underwent a series of amendments in 1982 to improve the allocation and rationing programs. The current amendments in Bill C-4 are aimed at improving further the effectiveness of the implementation of the provisions of the act. If you wish, I may take a few minutes to review very briefly the clauses of Bill C-4.

Clause 1 amends the definition of the "Wholesale Consumer" to include owners of homes, farms, and small businesses, and thus ensure their fair share of available supplies.

Clause 2 amends the composition of the Energy Supplies Allocation Board, removing Petro-Canada from the board. Since its appointment to the board over a decade ago, Petro-Canada has evolved into a major downstream competitor with strong and diversified oil product market interests. This amendment is designed to remove any conflict of interest.

In line with the clause 2 amendment, clause 3 replaces Petro-Canada on the International Energy Agency's Standing Group on Emergency Questions during an emergency with a

TÉMOIGNAGES

Ottawa, le mardi 23 janvier 1990

[Traduction]

Le Comité sénatorial permanent de l'énergie et des ressources naturelles, auquel a été confié le projet de loi C-4, Loi modifiant la Loi d'urgence sur les approvisionnements d'énergie et modifiant la Loi sur l'accès à l'information en conséquence, se réunit aujourd'hui à 19 h 30 pour étudier ce projet de loi.

Le sénateur Dan Hays (*président*) occupe le fauteuil.

Le président: Honorables sénateurs, j'accueille ce soir nos témoins, venus aider le comité dans ses délibérations sur le projet de loi C-4. Je souhaite la bienvenue à M. Hossain Honarvar, directeur de la Planification d'urgence-Énergie au ministère de l'Énergie, des Mines et des Ressources, M. John Stevenson, chef, Planification d'urgence-Pétrole au ministère de l'Énergie, des Mines et des Ressources et M^{me} Anne-Marie Fortin, avocate des Services juridiques du ministère de l'Énergie, des Mines et des Ressources. Je constate que deux autres personnes ont aussi pris place à la table des témoins. J'invite M. Honarvar à nous présenter ses deux collègues avant de faire sa déclaration préliminaire, après quoi nous aurons des questions à poser.

M. Hossain Honarvar, directeur, Planification d'urgence, Énergie, ministère de l'Énergie, des Mines et des Ressources: Merci, monsieur le président. J'aimerais d'abord vous présenter, à mon extrême droite, M^{me} Loretta Mahoney, directrice de la Division des marchés et du commerce intérieur du pétrole au ministère de l'Énergie, des Mines et des Ressources et, à mon extrême gauche, M. Jacques Rajabalee, conseiller principal. M. Rajabalee est spécialiste des programmes de rationnement.

Monsieur le président, c'est avec plaisir que nous témoignons devant votre comité pour répondre aux questions sur le projet de loi C-4, Loi modifiant la Loi d'urgence sur les approvisionnements d'énergie. En 1982, la Loi a subi diverses modifications visant à améliorer les programmes de répartition et de rationnement. Les modifications actuellement inscrites dans le projet de loi C-4 visent à rendre encore plus efficace l'application des dispositions de la Loi. Si vous me le permettez, j'aimerais prendre quelques instants pour examiner très brièvement avec vous les divers articles du projet de loi C-4.

L'article premier modifie la définition de l'«acheteur en gros» pour englober les propriétaires de maisons, d'exploitations agricoles et de petites entreprises et ainsi assurer à ceux-ci leur juste part des approvisionnements disponibles.

L'article 2 modifie la composition de l'Office de répartition des approvisionnements d'énergie pour que Petro-Canada n'en soit plus membre. Depuis qu'elle a été nommée membre du comité, il y a plus de dix ans, la société Petro-Canada est devenue un important compétiteur à la vente et elle possède des intérêts importants et diversifiés sur le marché des produits pétroliers. Cette modification vise à faire disparaître toute possibilité de conflit d'intérêt.

Pour donner suite à la modification de l'article 2, l'article 3 écarte la participation de Petro-Canada, pendant les situations d'urgence, au Groupe permanent sur les questions urgentes de l'Agence internationale de l'énergie, pour désigner à sa place

[Text]

senior official of the Energy Supplies Allocation Board or Energy, Mines and Resources.

Clause 4 removes ambiguities in the Energy Supplies Allocation Board's powers to regulate wholesale prices under the allocation program.

Clause 5(1) would provide flexibility to the Emergency Supplies Allocation Board to use any government departments or agencies, not only Canada Post, to perform certain functions during an emergency. Clause 5(2) would give the Energy Supplies Allocation Board more flexibility in regulating prices for rationing documents. Clause 5(3) would allow financial institutions under provincial authority—that is, credit unions and caisses populaires—to participate in the delivery of the rationing program along with banks and trust companies.

Clause 6 relates to the modification of contractual supply obligations. This amendment would make it clear that contracts would remain in force, despite price changes arising from the board's regulation in times of emergency.

Clause 7 concerns petroleum companies and their role in the Energy Supplies Allocation Board. During the national emergency, it is essential that companies be able to discuss their supply situation at meetings of the petroleum industry advisory committee. This is made possible by exemption from the Competitions Act. The amendment simply extends the protection under the Competitions Act from 12 months to 24 months. It would save time and effort and does not result in any loss of regulatory control.

Clause 8 provides for a statutory commitment to the confidentiality of information provided by companies to the board.

As a consequence of adopting the clause 8 amendment on confidentiality of information, clause 9 amends the schedule to the Access to Information Act by adding the Energy Supplies Emergency Act.

With respect to Canada's participation in the International Energy Agency (IEA), we understand that the committee would like us to review the IEA oil sharing system.

As you are aware, Canada, along with 20 other countries of the OECD, is a member of the International Energy Agency under the agreement on an international energy program. In the area of emergency planning, member countries are required to fulfil three basic commitments.

First is the stock holding commitment, which applies only to net oil importers. It requires members to maintain an emergency oil reserve equal to 90 days of net imports. Canada, being a net oil exporter, is currently exempt from this commitment.

[Traduction]

un nouveau représentant, soit un cadre supérieur de l'Office de répartition des approvisionnements d'énergie ou du ministère de l'Énergie, des Mines et des Ressources.

L'article 4 fait disparaître certaines ambiguïtés quant au pouvoir de l'Office de répartition des approvisionnements d'énergie de réglementer les prix de gros dans le cadre du programme de répartition.

L'alinéa 5(1) fournirait à l'Office de répartition des approvisionnements d'énergie la souplesse lui permettant d'utiliser n'importe quel ministère ou organisme du gouvernement, et non pas seulement Postes Canada, pour exercer certaines fonctions dans une situation d'urgence. L'alinéa 5(2) donnerait plus de souplesse à l'Office pour la réglementation des prix dans les documents de rationnement. L'alinéa 5(3) permettrait aux institutions financières relevant des provinces—soit les caisses de crédit et les caisses populaires—de participer à la réalisation du programme de rationnement à l'instar des banques et des sociétés de fiducie.

L'article 6 intéresse la modification des obligations contractuelles en matière d'approvisionnement. Ces modifications établiraient clairement que les contrats demeureraient en vigueur, malgré les changements de prix découlant de la réglementation exercée par l'Office dans des situations d'urgence.

L'article 7 porte sur les sociétés pétrolières et leur rôle au sein de l'Office de répartition des approvisionnements d'énergie. Au cours d'une situation d'urgence nationale, il est essentiel que les sociétés puissent discuter de la situation de leurs approvisionnements dans des réunions du comité consultatif de l'industrie pétrolière. Elles doivent, pour cela, être soustraites à l'application de la Loi sur la concurrence. La modification fait tout simplement passer de 12 à 24 mois la protection accordée par la Loi sur la concurrence. Il en résulterait une économie de temps et d'efforts, sans perte du pouvoir de réglementation.

L'article 8 assure l'engagement statutaire de protéger le caractère confidentiel des renseignements fournis à l'Office par les sociétés.

En conséquence de l'adoption de la modification constituée par l'article 8 et portant sur le caractère confidentiel des renseignements, l'article 9 modifie l'annexe de la Loi sur l'accès à l'information par insertion de la Loi d'urgence sur les approvisionnements d'énergie.

En ce qui concerne le rôle du Canada dans l'Agence internationale de l'énergie, le comité a manifesté le désir que nous examinions avec lui le système de partage du pétrole de l'Agence.

Comme vous le savez, le Canada, tout comme 20 autres pays membres de l'OCDE, est membre de l'Agence internationale de l'énergie en vertu de l'entente sur un programme énergétique international. Dans le domaine de la planification d'urgence, les pays membres sont tenus de satisfaire à trois exigences fondamentales.

Il y a tout d'abord l'engagement de maintenir des stocks, qui s'applique uniquement aux pays importateurs nets de pétrole. Cette condition oblige les membres à maintenir une réserve de pétrole d'urgence égale à 90 jours d'importation nette. Le Canada, exportateur net de pétrole, est actuellement soustrait à cette obligation.

[Text]

Second is the consumption reduction commitment which requires members to have in-place emergency programs to reduce domestic consumption by at least 7 per cent. In Canada's case, we have developed the emergency crude oil and products allocation and rationing programs under the Energy Supplies Allocation Board to fulfil this commitment.

Third is the international sharing commitment which requires members to participate in equitable sharing of available supplies.

In Canada, the cooperative actions of oil companies, federal and provincial governments, will fulfil this commitment.

The procedures for activating the IEA emergency program are fairly complex. Generally, when supply of petroleum to the IEA group is reduced by at least 7 per cent, the IEA emergency sharing plan will be activated.

If the disruption is between 7 per cent and below 12 per cent, members are advised to reduce consumption by at least 7 per cent. If the disruption is 12 per cent and over, members are advised to reduce consumption by at least 10 per cent.

With respect to substitution, under the IEA agreement member countries are permitted to use excess stocks above their 90-day's stock commitment toward alleviating hardship on their consumers by lowering the severity of the IEA demand restraint level (e.g. use of SPR).

Honourable senators, this concludes my introductory statement.

The Chairman: Thank you, Mr. Honarvar. We indicated prior to the meeting that we would like to look at how an emergency would actually be handled. I think it fair to say that we are more interested in this than in the actual changes to the act that will be brought about by Bill C-4. As you know, we are doing a study on Petro-Canada and this change of representatives on the board may form part of a pattern of changes that will eliminate a social policy role for Petro-Canada. There is ample opportunity, however, for us to look into and comment upon that in the context of our special study.

Therefore, what I would like you to do—and perhaps I will start off by asking some questions—is consider that other aspect of things. We were expecting Senator Austin to be with us this evening. He has not yet arrived and I am sorry that is the case, because he is probably well informed about this and has a special interest in it. We do, however, have quality people here tonight, so I hope that we can give you a few questions that you can answer, thereby assisting us in better understanding what would happen if we face a short supply situation. If I

[Traduction]

En deuxième lieu, il y a l'engagement de réduire la consommation, qui oblige les membres à se donner des programmes d'urgence visant à diminuer la consommation nationale d'au moins 7 p. 100. Dans le cas du Canada, nous nous sommes donné des programmes de répartition et de rationnement du pétrole brut et de ses produits en cas d'urgence, relevant de l'Office de répartition des approvisionnements d'énergie, pour satisfaire à cette exigence.

Il y a, en troisième lieu, l'engagement en matière de partage international, qui oblige les membres à participer à un partage équitable des approvisionnements disponibles.

Au Canada, l'activité exercée en collaboration par les sociétés pétrolières et par les gouvernements fédéral et provinciaux satisfera à cet engagement.

La procédure mettant en application le programme d'urgence de l'Agence est relativement complexe. En général, le plan de partage d'urgence est mis en vigueur lorsque l'approvisionnement en pétrole du groupe des pays membres est réduit d'au moins 7 p. 100.

Si la réduction se situe entre 7 p. 100 et moins de 12 p. 100, les membres sont avisés de réduire leur consommation d'au moins 7 p. 100. Si la baisse de l'approvisionnement est de 12 p. 100 ou plus, la réduction de la consommation doit être d'au moins 10 p. 100.

En ce qui concerne les mesures de substitution, en vertu de l'entente conclue entre les membres de l'Agence, les pays membres sont autorisés à utiliser les stocks qui sont excédentaires par rapport à l'engagement de maintenir des stocks pour 90 jours, cela pour réduire les sacrifices de leurs consommateurs en rendant moins strict le niveau de restriction de la demande exigé par l'Agence (par exemple en faisant appel à la réserve de pétrole stratégique).

Honorables sénateurs, ici se termine ma déclaration préliminaire.

Le président: Merci, monsieur Honarvar. Avant la réunion, nous avons fait savoir que nous aimerions examiner la manière dont les choses se passeraient en pratique dans une situation d'urgence. Je peux affirmer sans crainte de me tromper que cela nous intéresse plus que les modifications précises de la Loi qui seront réalisées par le projet de loi C-4. Comme vous le savez, nous faisons actuellement une étude sur Petro-Canada et cette modification de la représentation auprès de l'Office pourrait bien faire partie d'un ensemble de changements ne permettant plus à Petro-Canada de jouer un rôle dans la formulation de la politique sociale. Nous aurons toutefois de nombreuses occasions d'examiner cette question et de faire des commentaires là-dessus au cours de notre étude spéciale.

C'est pourquoi ce que j'aimerais—en vous posant d'abord quelques questions—ce serait que vous vous penchiez sur d'autres aspects de la situation. Nous pensions que le sénateur Austin serait présent ce soir. Il n'est pas encore arrivé et je le regrette car c'est une question qu'il connaît probablement très bien et à laquelle il s'intéresse tout spécialement. Il y a quand même ici ce soir, des gens compétents. J'espère donc que nous pourrions vous poser quelques questions auxquelles vous puissiez répondre et nous aider ainsi à mieux comprendre ce qui se passerait dans une situation de faible approvisionnement. Si je

[Text]

am not mistaken, I do not believe we have ever experienced a 7 per cent shortfall in supply.

Mr. Honarvar: That is correct, senator.

The Chairman: Therefore we have never really tested the procedures beyond that. Let me begin with a question that has to do with Canada not being required to maintain a strategic petroleum reserve because it is a net exporter.

Mr. Honarvar: That is correct.

The Chairman: The reality of Canada is that while we are a net exporter we are, in fact, importing quite a substantial portion of our light crude or of our crude requirements to provide transportation, fuel, and so on, in eastern Canada. I am assuming that your answer "that is correct" has gone on the record, so I will not go back over that.

The question, then, is: What shape are we in if we run into a problem—say at the 7 per cent level—in terms of supplying our own market without a strategic petroleum reserve, assuming that we do not have any of our east coast production in place? I would like to confirm what our current dependence upon imported oil is. I understand that one of the witnesses may be able to advise us on that. My recollection is that we were 73 per cent self-sufficient in terms of supplying ourselves in 1987. Your guess is that we are supplying less of our own requirement now. I would appreciate, either now or later, as precise and as current a figure as you can give me. I will stop here and let you answer the question: How will we handle a short supply situation if it occurs in eastern Canada without a strategic petroleum reserve?

Mr. Honarvar: The data on numbers and percentage of export with regard to our production will be provided to you in writing so that it will be correct for your record.

The Chairman: The percentage that we import?

Mr. Honarvar: That is right.

The Chairman: What is our import dependence to supply our market today?

Mr. Honarvar: We will provide those numbers to you, probably by tomorrow.

Senator Poitras: Do you not have a gross figure?

The Chairman: Just to interrupt, Mr. Clay has made a request that when you provide that information, could you do so also for Atlantic Canada and Quebec? I assume that Atlantic Canada is 100 per cent and that Quebec is 90 per cent, or something like that, because there is some oil moving from Sarnia to Montreal.

Mr. Honarvar: At the moment crude oil imports for the third quarter of 1989 have averaged at 80,000 cubic meters, and that is translated roughly into 520,000 barrels per day.

[Traduction]

ne me trompe pas, nous n'avons jamais connu une baisse de 7 p. 100 de l'approvisionnement.

M. Honarvar: C'est exact, sénateur.

Le président: Nous n'avons donc jamais fait appel à la procédure prévue dans ce cas. J'aimerais vous poser une première question au sujet du fait que le Canada n'est pas tenu de maintenir une réserve de pétrole stratégique parce qu'il n'est pas un exportateur net.

M. Honarvar: C'est exact.

Le président: Ce qui se passe, en ce qui concerne le Canada, c'est que, tout en étant un exportateur net, nous importons effectivement une part assez importante de notre brut léger ou du brut dont nous avons besoin pour le transport, le chauffage et le reste dans l'Est du Canada. Je suppose que votre réponse «c'est exact» a été versée au dossier et que je n'aurai pas à revenir là-dessus.

Ma question est donc la suivante: Dans quelle situation allons-nous nous retrouver si nous connaissons soudain un problème—mettons au niveau de 7 p. 100—pour ce qui est d'alimenter notre propre marché sans réserve de pétrole stratégique, en supposant que notre capacité de production sur la côte est n'est pas réalisée? J'aimerais vous voir confirmer notre dépendance actuelle à l'égard du pétrole importé. Si je comprends bien, un des témoins pourrait nous renseigner là-dessus. Si ma mémoire est bonne, nous étions autonomes à 73 pour cent pour ce qui est de nous alimenter nous-mêmes en 1987. Vous semblez croire que nous répondons moins bien à nos besoins à l'heure actuelle. J'aimerais que vous me donniez, maintenant ou plus tard, le chiffre le plus exact et le plus à jour possible à ce sujet. Je m'arrête ici pour vous permettre de répondre à ma question: Comment allons-nous faire face à une situation d'approvisionnement déficitaire si cela se produit dans l'Est du Canada en l'absence d'une réserve de pétrole stratégique?

M. Honarvar: Nous allons vous fournir par écrit les données relatives aux chiffres et aux pourcentages de l'exportation par rapport à notre production, pour que ces renseignements soient corrects lorsqu'ils seront versés au dossier.

Le président: Le pourcentage de notre importation?

M. Honarvar: C'est exact.

Le président: Dans quelle mesure dépendons-nous de l'importation pour alimenter notre marché à l'heure actuelle?

M. Honarvar: Ce sont ces chiffres que nous allons vous fournir, sans doute demain.

Le sénateur Poitras: N'avez-vous pas un chiffre approximatif?

Le président: Je me permets de vous interrompre. M. Clay a demandé que, lorsque vous nous fournirez ce renseignement, vous le fassiez aussi pour le Canada atlantique et pour le Québec. Je suppose que c'est 100 p. 100 pour le Canada atlantique et 90 p. 100 pour le Québec, ou à peu près, car il y a un peu de pétrole qui parvient de Sarnia à Montréal.

M. Honarvar: A l'heure actuelle, l'importation de pétrole brut pour le troisième trimestre de 1989 s'est établie en

[Text]

The Chairman: Our total daily consumption is approximately what?

Ms. Loretta Mahoney, Director, Oil Markets and Trade Division, Department of Energy, Mines and Resources: Our current Canadian refinery runs on about 1.6 million barrels a day.

The Chairman: We were roughly 66 per cent self-sufficient, then, in that quarter.

Mr. Honarvar: In that quarter, yes.

The Chairman: Could you go on to explain how we would deal with a short supply?

Mr. Honarvar: You gave an indication of 7 per cent disruption. Seven per cent disruption of our imports, of course, would be very little for us to cope with because at the moment we are a net exporter of roughly 100,000 barrels per day, which is about 16,000 cubic meters per day. Seven per cent of 500,000 is only 35,000 barrels per day versus the 100,000 we are net exporting. Therefore, we can still cope without any problem. By that I mean that if we are 7 per cent short and want to cover 100 per cent, we would just reduce our exports. That has an implication in our Free Trade Agreement. Under the Free Trade Agreement we have to observe that proportionality which, as you are aware, is equivalent to the United States' share of the most recent 36 months of imports from Canada. If we take it that the United States has been importing for the last 36 months in the same way, the reduction of 7 per cent has to be shared with them, meaning that we have to accept some reduction in our own consumption under the Free Trade Agreement.

I am not here purporting to be an expert on the Free Trade Agreement, but this is what I calculate it to be. Whenever we reduce our supply, that reduction means that we have to reduce our exports. The two countries have to share on the same basis, as it is put forward in the Free Trade Agreement.

The Chairman: Could you comment on the relative hardship that works on Canadian consumers as opposed to U.S. consumers in that event?

Mr. Honarvar: Again, if we go into the numbers, the United States consumption is about 17 million barrels per day versus Canadian consumption of 1.6 million.

The Chairman: It would not be noticeable, then, in the U.S.?

Mr. Honarvar: One would say that in terms of numbers alone it would be very small. But again in Canada we could cover 35,000 versus 100,000 very easily.

The Chairman: If my memory serves me well, in 1979 and 1980, at the time of the Iranian revolution, we had an interruption in national supplies of less than 7 per cent. In the United States that seemed to cause quite a lot of problems in terms of lining up for gasoline, and so on. Could you elaborate somewhat on why that would not create a problem in Canada

[Traduction]

moyenne à 80 000 mètres cubes, c'est-à-dire environ 520 000 barils par jour.

Le président: Quelle est la valeur approximative de notre consommation quotidienne totale?

Mme Loretta Mahoney, directrice, Division des marchés et du commerce intérieur du pétrole, ministère de l'Énergie, des Mines et des Ressources: Nos raffineries canadiennes produisent environ 1,6 million de barils par jour à l'heure actuelle.

Le président: Notre autonomie a donc été d'environ 66 p. 100, environ, durant ce trimestre.

M. Honarvar: Durant ce trimestre, oui.

Le président: Veuillez continuer en nous expliquant comment nous ferions face à une situation d'approvisionnement déficitaire.

M. Honarvar: Vous avez donné l'exemple d'un déficit de 7 p. 100. Un déficit de 7 p. 100 de nos importations serait évidemment bien peu de chose car, à l'heure actuelle, nous faisons l'exportation nette de quelque 100 000 barils, c'est-à-dire environ 16 000 mètres cubes par jour. Sept p. 100 de 500 000, c'est seulement 35 000 barils par jour par rapport aux 100 000 qui constituent notre exportation nette. Nous pourrions donc faire face à une telle situation sans difficulté. En d'autres termes, si nous sommes à court de 7 p. 100 et que nous voulons réaliser 100 p. 100, il nous suffirait de réduire nos exportations. Cela se répercute sur notre Accord de libre-échange. En vertu de cet accord, nous devons respecter le caractère proportionnel qui, vous le savez, équivaut aux 36 derniers mois d'importation des États-Unis en provenance du Canada. En supposant que l'importation des États-Unis ait été la même au cours des 36 derniers mois, il nous faut partager les 7 p. 100 avec eux, ce qui fait que nous devons accepter une réduction de notre propre consommation en vertu de l'Accord de libre-échange.

Je ne prétends pas ici être un spécialiste de l'Accord de libre-échange, mais tel en serait l'effet d'après mes calculs. Chaque fois que nous réduisons notre approvisionnement, il nous faut réduire nos exportations. Les deux pays doivent partager sur la même base, selon ce qui est inscrit dans l'Accord de libre-échange.

Le président: Pourriez-vous nous dire quels devraient être les sacrifices des consommateurs canadiens par rapport aux consommateurs américains dans un tel cas?

M. Honarvar: Encore une fois, en chiffres, la consommation des États-Unis est d'environ 17 millions de barils par jour et la consommation canadienne de 1,6 million.

Le président: Dans ce cas, cela passerait à peu près inaperçu aux États-Unis?

M. Honarvar: En chiffres, on peut dire que ce serait bien peu. Mais encore une fois, au Canada, nous pourrions très facilement réaliser ces 35 000 à partir des 100 000.

Le président: Si je me souviens bien, en 1979 et en 1980, au moment de la révolution iranienne, notre approvisionnement national a baissé de moins de 7 pour cent. Aux États-Unis, cela semble avoir créé beaucoup de problèmes si l'on en juge, par exemple, par les queues qui se sont formées devant les postes de distribution de l'essence. Pouvez-vous nous expliquer davan-

[Text]

when it seemed to create a problem in the U.S. at the time it occurred?

Mr. Honarvar: My only comment is with regard to the preparation that we have for an emergency versus the preparation that the United States had at the time for an emergency. Our emergency program mainly deals with demand restraint.

According to our plan, if we reduce demand to the major suppliers who, in turn, supply the retailers, through a well-prepared public information program we can inform the public how it will work. We hope that it will work the way it is supposed to work. We have tested this six times with IEA. The last time it was tested was in 1988. We also tested it domestically in December. According to our work plan all of the tests are carried out with industry as well as with the major producing provinces—and under the test situation it worked. However, we do not know if it will work in actual practice, because we have not put it into practice in reality.

The Chairman: Could you describe how one of those tests is carried out? You have distributed some information. I would ask you to overrule me because I am probably interrupting what you wanted to do. If you could lead us through an example of IEA oil sharing with the materials that we have before us, that would probably be helpful to us. I would invite you to do that now.

Mr. Honarvar: Yes; that would be helpful. Perhaps I could go through this and then the subsequent comment on that would give you additional information.

I take it that everyone has a copy of that information in front of you. If not, we have extra copies available. This is a table, including an example of the IEA oil sharing system and Canada's supply/demand position.

We will now review the IEA sharing system in a hypothetical situation. All of the numbers that you see there are not real numbers; we used them merely for mathematical purposes. You can plug in any number that you would like later on.

In this example the IEA total imports have been disrupted in such a way that the total supplies available to member countries have been cut by 15 per cent. This figure is more than 12 per cent—and, as you may recall, I mentioned that whenever the disruption is more than 12 per cent the IEA advises member countries to apply a demand restraint of 10 per cent. We also assume that Canada's imports have been cut by 20 per cent. We have given an example of a 20 per cent cut in Canada's imports. All of the units are in thousands of barrels per day, so that you can follow the tables on that basis.

First look at the undisrupted position column. This is our base under normal situation where our production is 1,900 million barrels per day; imports are 300,000. The total of that gives us a supply availability of 2,200 million barrels per day.

[Traduction]

tage pourquoi il n'y aurait pas de problème au Canada alors qu'il semble bien y avoir eu un problème aux États-Unis lorsque cela s'est produit?

M. Honarvar: Mon seul commentaire, c'est de comparer notre actuelle préparation aux situations d'urgence par rapport à ce qu'était l'état de préparation des États-Unis à ce moment-là. Notre programme pour les cas d'urgence s'appuie surtout sur la modération de la demande.

Conformément à notre plan, si nous réduisons la demande du côté des principaux fournisseurs, lesquels ravitaillent les détaillants, par un programme de sensibilisation bien préparé, nous pouvons faire savoir au public comment fonctionne ce système. Nous espérons que le plan fonctionnera comme il est censé le faire. Nous en avons fait l'essai six fois auprès de l'Agence internationale de l'énergie. La dernière fois, c'était en 1988. Nous en avons aussi fait l'essai au pays en décembre dernier. Selon les résultats de nos travaux—et tous les tests sont effectués en collaboration avec l'industrie et les principales provinces productrices—le plan a bien fonctionné au cours des essais. Nous ne savons pas, cependant, s'il va fonctionner dans une situation effective, car il n'a pas été mis à l'essai dans de telles conditions.

Le président: Pourriez-vous nous décrire la manière dont ces tests sont effectués? Vous nous avez remis certains renseignements. Je vous demande de passer outre à mes interventions car j'interromps probablement ce que vous avez commencé. Il serait peut-être utile que vous nous donniez un exemple de partage du pétrole avec l'Agence internationale de l'énergie à partir des documents que nous avons devant nous. Je vous invite à le faire dès maintenant.

M. Honarvar: Oui, cela serait utile. Je pourrais peut-être procéder de la sorte puis formuler des commentaires qui vous renseigneront davantage.

Je suppose que vous avez tous ces renseignements devant vous. Nous en avons d'ailleurs d'autres copies. Voici un tableau qui comprend un exemple du système de partage du pétrole de l'Agence et de la situation du Canada pour ce qui est de l'offre et de la demande.

Nous allons maintenant examiner le système de partage de l'Agence en partant d'une situation hypothétique. Les chiffres que vous voyez ne décrivent pas la réalité effective, nous les utilisons uniquement à des fins de calculs. Vous pourrez plus tard supposer n'importe quel chiffre que vous voudrez.

Dans le présent exemple, les importations totales de l'Agence internationale de l'énergie ont subi des interruptions telles que l'approvisionnement total des pays membres a été réduit de 15 pour cent. C'est plus de 12 pour cent; or, comme je l'ai indiqué plus tôt, dans un tel cas, l'Agence conseille aux pays membres d'appliquer une diminution de la demande de 10 pour cent. Nous supposons aussi que les importations du Canada ont été réduites de 20 pour cent. Toutes les unités sont en milliers de barils par jour.

Examinons d'abord la colonne qui illustre la position de départ. En situation normale, notre production de départ est de 1 900 000 barils par jour et les importations sont de 300 000. Cela donne au total un approvisionnement de 2 200 000 barils

[Text]

A consumption of 1.500 million gives us an export capability of 700,000 barrels.

Now look at the second column and apply the 20 per cent loss of imports. In other words this column represents what will happen to our exports without IEA triggering. Our production number remains the same, 1,900,000; imports are now cut by >20 per cent, giving us a reduction of makes an availability of supply of 2.140 million barrels. Our consumption remains the same, giving us a capability of exports of 640,000. So that the amount that was cut from our imports is applied directly to our exports. This has nothing to do with the FTA at this stage.

At the same time, if IEA has triggered and we have a 20 per cent loss of imports for Canada, and IEA applies its rule on Canada, we start by producing the same amount as we had. Our imports are the same—in other words, 20 per cent less—240,000 barrels, giving us an availability of 2.140 million barrels. The IEA has said that 10 per cent reduction in consumption should be applied. Therefore, 10 per cent represents 150,000 barrels from 1.500 million, giving us 1,350 million barrels. As a result, IEA demands that we supply that as an obligation of 790,000 barrels. That means that the 150,000 barrels that we cut from our own consumption has to be given to IEA.

The Chairman: You show that as an addition to the 640,000 barrels.

Mr. Honarvar: The 640,000 barrels plus 150,000 barrels gives you 790,000 barrels.

The Chairman: And that would be allocated by the IEA?

Mr. Honarvar: That is right. The IEA has a group called the Industry Advisory Group, which is comprised of representatives of the major multi-national and national oil companies, including Petro-Canada. They advise the IEA how the available supplies from various countries are to be distributed among the members.

The next page indicates how the IEA calculates it. This is how we calculate it, but IEA calculates it in a different format. However, the same result is arrived at.

IEA starts with what it calls "base period final consumption". That is an historical consumption. In IEA jargon, "historical" means that it is about last year's consumption. In other words, the IEA disregards whatever changes in consumption we have had in the current year.

So we consider that our consumption at that time was the same as this year, that is 1.500 million per day. Total IEA consumption was 35 million barrels per day, for Canada it was 1.500 million. The IEA applies a demand restraint of 90 per cent to the total group, which is 3.500 million, and for Canada it is 150,000 barrels. That gives us a permissible consumption

[Traduction]

par jour. Une consommation de 1 500 000 nous fournit une capacité d'exportation de 700 000 barils.

Examinons maintenant la deuxième colonne et appliquons la réduction des importations de 20 pour cent. En d'autres termes, cette colonne représente ce qui arrivera à nos exportations sans l'intervention de l'Agence. Le chiffre de notre production demeure le même, soit 1 900 000; les importations ont été réduites de 20 pour cent, ce qui réduit de 60 000 les 300 000 barils et en laisse 240 000. L'approvisionnement disponible est donc de 2 140 000 barils. Notre consommation demeure la même, ce qui établit notre capacité d'exportation à 640 000. La valeur qui a été soustraite à notre importation s'applique donc directement à nos exportations. L'Accord de libre-échange n'intervient pas encore à cette étape.

Par ailleurs, si l'Agence internationale de l'énergie a déclenché une baisse de 20 pour cent de l'importation canadienne et qu'elle applique sa règle au Canada, nous commençons par produire la même quantité qu'auparavant. Nos importations sont les mêmes—en d'autres termes, 20 pour cent de moins—240 000 barils, ce qui établit notre disponibilité à 2 140 000 barils. L'agence a établi qu'il faut établir une réduction de 10 pour cent de la consommation. Les 10 pour cent représentent donc 150 000 barils à partir des 1 500 000, ce qui nous donne 1 350 000 barils. En conséquence, l'Agence nous demande de nous acquitter de notre obligation de fournir 790 000 barils. Les 150 000 barils que nous retirons à notre propre consommation doivent être remis à l'Agence.

Le président: Vous indiquez cela comme une addition aux 640 000 barils.

M. Honarvar: Les 640 000 barils plus 150 000 barils, cela donne 790 000 barils.

Le président: Et cela serait réparti par l'Agence?

M. Honarvar: Exactement. L'Agence internationale de l'énergie possède un groupe qui possède un groupe consultatif industriel composé de représentants des principales sociétés multinationales et nationales de pétrole, dont Petro-Canada. Ce groupe conseille l'Agence quant à la manière dont les approvisionnements disponibles en provenance de divers pays peuvent être répartis entre les membres.

À la page suivante, on peut voir comment l'Agence fait ses calculs. Nous faisons notre calcul à nous, mais l'Agence fait le sien en procédant différemment. Le résultat est pourtant le même.

L'Agence internationale de l'énergie commence par établir ce qu'elle appelle «la consommation finale de la période de base». Il s'agit de la consommation constatée. Pour l'Agence, c'est environ la consommation de l'année précédente. En d'autres termes, l'Agence ne tient pas compte des changements qui ont pu survenir au cours de l'année courante dans la consommation.

Nous supposons donc que notre consommation est la même que celle de cette année, soit 1 500 000 par jour. La consommation pour l'ensemble des pays membres de l'Agence a été de 35 000 000 barils. Celle du Canada, de 1 500 000. L'Agence applique une restriction de la demande de 10 pour cent à l'ensemble du groupe, c'est-à-dire 3 500 000; dans le cas du

[Text]

for the total IEA of 31.500 million barrels. For Canada the figure is 1.350 million barrels, which you saw in the previous calculations.

IEA also looks at the availability of supply within all IEA member countries and arrives at 29.750 million barrels. At the beginning of my example I per cent reduction from the 35 million. It leaves a total available supply of 29.750 million barrels. If you deduct this from the permissible consumption, the IEA is still short 1.750 million barrels of oil.

There is a rule in IEA that all of the member countries that are net importers have to supply this 1,750 million barrel shortfall. So that those who are net exporters are exempt, including Canada. In other words, Canada will not get involved in that. The rule for sharing this among IEA members is according to the ratio of their net imports to the total IEA net imports. For example, if a country has 10 per cent of net imports it has to provide 10 per cent of this volume.

Let us now look at Item No. 6.

The Chairman: Could I have you pause there for a moment?

Mr. Honarvar: Yes.

The Chairman: Canada is a net exporter but is unique in the IEA members with the possible exception of Great Britain.

Mr. Honarvar: And Norway.

The Chairman: And Norway?

Mr. Honarvar: Yes, that is correct.

The Chairman: Why are they not treated as are other net importers with respect to the extent that they rely on imported oil to meet their needs?

Mr. Honarvar: This is a concession that IEA has made to the exporting countries, because net exporters are really contributors to what we call the total available supply in IEA. These three countries are contributors to that total pot. They are not a burden at all on the total available supply of IEA. As a result, IEA exempted those three countries. They said: "You contribute all along and now if we have an emergency for a short period of time, why should you give an additional amount? We ask those who are net importers to provide for that through their stock-piles." That is how the 90-day net import stock is applied. The rationale they use is that because the others are a burden on IEA, therefore they must also carry the burden of supplying this additional requirement. As I have explained, they look at the total ratio of their net imports and ask those countries to provide that amount from their stock.

[Traduction]

Canada, c'est 150 000 barils. Cela nous donne pour l'ensemble des pays membres de l'Agence une consommation de 31 500 000 barils. Pour le Canada, le chiffre est de 1 350 000 barils, comme vous avez pu le voir dans les calculs antérieurs.

L'Agence internationale de l'énergie examine aussi l'approvisionnement disponible dans l'ensemble des pays membres et elle en arrive à 29 750 000 barils. Au début de mon exemple, j'ai affirmé que l'Agence affichait une réduction de 15 pour cent des stocks. Ceci représente la réduction de 15 pour cent à partir des 35 millions. Il reste un stock disponible total de 29 750 000 barils. Si l'on soustrait cette somme de la consommation permise, il manque encore 1 750 000 barils de pétrole à l'Agence.

Il existe au sein de l'Agence internationale de l'énergie une règle voulant que tous les pays membres qui ne sont pas des importateurs nets doivent fournir les 1 750 000 barils qui manquent. Les pays qui sont des exportateurs nets, dont le Canada, sont donc exemptés de cette règle. En d'autres termes, le Canada n'intervient pas à cette étape-là. La règle qui régit le partage entre les membres de l'Agence est fonction du ratio de leurs importations nettes par rapport au total de celles de l'Agence. Par exemple, si un pays représente 10 pour cent des importations nettes, il doit fournir 10 pour cent de ce volume.

Examinons maintenant l'article 6.

Le président: J'aimerais vous arrêter ici un instant.

M. Honarvar: Oui?

Le président: Le Canada est un exportateur net, mais il est seul dans cette catégorie parmi les membres de l'Agence, à l'exception, peut-être, de la Grande-Bretagne.

M. Honarvar: Et de la Norvège.

Le président: Et de la Norvège?

M. Honarvar: Oui, c'est exact.

Le président: Pourquoi ne sont-ils pas traités de la même manière que les autres importateurs nets pour ce qui est de la partie de leurs besoins qui dépend du pétrole importé?

M. Honarvar: C'est là une concession que l'Agence a faite aux pays exportateurs, parce qu'ils contribuent effectivement à ce que nous appelons le stock disponible total de l'Agence internationale de l'énergie. Ces trois pays contribuent à la constitution de ce stock total. Ils ne constituent aucunement un fardeau pour ce qui est du total de l'approvisionnement disponible de l'Agence. En conséquence, celle-ci exempte ces trois pays. Cela revient à dire: «Vous avez toujours maintenu votre contribution et nous avons maintenant une situation d'urgence pour un temps limité. Pourquoi devriez-vous fournir une quantité additionnelle? Nous demandons aux importateurs nets de le faire par la constitution de réserves.» C'est ainsi qu'est appliqué l'exigence relative aux stocks d'importation nette de 90 jours. On justifie ainsi ce système: puisque les autres constituent un fardeau pour l'Agence, ce sont eux qui doivent porter le fardeau de fournir cette quantité additionnelle dont on a besoin. Comme je l'ai expliqué, on examine le ratio total des importations nettes et on demande à ces pays de fournir la quantité en question à partir de leur stock.

[Text]

The Chairman: Does it have anything to do with the assumption that a net exporter would be able to allocate or re-allocate supply within the country in order to meet its needs? We now know that Canada cannot do that because of the FTA commitment, whereas Britain and Norway may well be able to do that.

Mr. Honarvar: If I may say so, Mr. Chairman, we will be able to do it, even taking into account the FTA commitment. If I go through another calculation, I can probably show you that when we supply IEA with our allocation obligation which, as I mentioned, is 790,000, then within that, the FTA obligation has already been met. Because in all of our calculations that we have done in the scenario situation we have shown that at any time that we satisfy IEA, we automatically satisfy FTA, because FTA is less onerous than IEA. In that sense, then, we do not really have to worry about the additional requirement under the IEA rule.

Of course, if there is any conflict between the two, then IEA rule will prevail. Therefore we do not have to worry about that.

Senator Ottenheimer: My first question is on the legislation itself, and the preparation by your department of . . .

The Chairman: Senator Ottenheimer, Mr. Honarvar has been going through this model. Perhaps we could finish that exercise, and then we will return to the legislation and Senator Ottenheimer's question.

Senator Ottenheimer: I am in agreement, Mr. Chairman.

Mr. Honarvar: Perhaps I might carry on, then, Mr. Chairman. Therefore, Canada does not have any obligation to provide for that shortfall, as we have indicated here we have only zero commitment. So our supply right is equal to our permissible consumption, which is 1.350 million.

Then IEA asks us: What is our available supply? Of course, through communications that we have on a daily basis, and almost on an hourly basis, IEA would know that figure instantly. Therefore we tell them that we have 2.140 million. Mr. Chairman, I will tell you where this comes from. If you refer to the first page of our document, it is our production plus our imports. That is indicated in the extreme right-hand column, namely 2.140 million. Therefore our available supply is 2.140 million and we have a supply right of only 1.350 million. Then IEA claims the balance, which is 790,000. That is how IEA works the calculation in determining how much we have to give up, or how much we owe. Is there any question on that calculation?

[Traduction]

Le président: Cela a-t-il quelque chose à voir avec l'hypothèse selon laquelle un exportateur net pourrait répartir l'approvisionnement autrement dans le pays pour répondre à ses besoins? Nous savons maintenant que le Canada ne le peut pas à cause des engagements qu'il a pris par l'Accord de libre-échange, mais la Grande-Bretagne et la Norvège pourraient bien vouloir le faire.

M. Honarvar: Si vous me permettez une précision, monsieur le président, nous pourrions le faire aussi, même en tenant compte de l'engagement qui découle de l'Accord de libre-échange. Par un autre calcul, je pourrais probablement vous montrer que, lorsque nous fournissons à l'Agence la répartition à laquelle nous sommes obligés et qui, je le rappelle est de 790 000, l'obligation qui découle de l'Accord de libre-échange a déjà été satisfaite puisque, dans tous les calculs relatifs au scénario de départ, nous avons montré que, chaque fois que nous satisfaisons aux exigences de l'Agence, nous nous conformons nécessairement à l'Accord de libre-échange, étant donné que les obligations qui découlent de l'Accord sont moins onéreuses que celles qui intéressent l'Agence. A ce point de vue, nous n'avons donc pas à nous inquiéter vraiment des exigences additionnelles prévues dans les règles de l'Agence.

Évidemment, s'il se produisait un conflit entre ces deux exigences, ce seraient les règles de l'Agence internationale de l'énergie qui l'emporteraient. Cela ne doit donc pas nous inquiéter.

Le sénateur Ottenheimer: Ma première question porte sur le projet de loi lui-même et sur la préparation, par votre ministère de . . .

Le président: Sénateur Ottenheimer, M. Honarvar a commencé à nous expliquer le modèle que nous avons sous les yeux. Nous pourrions peut-être terminer cela, après quoi nous reviendrions au projet de loi et à la question du sénateur Ottenheimer.

Le sénateur Ottenheimer: Je suis d'accord, monsieur le président.

M. Honarvar: Je continue donc, monsieur le président. Par conséquent, puisque le Canada n'a aucune obligation pour ce qui est de combler ce déficit, notre responsabilité à cet égard est nulle, comme je l'ai déjà indiqué. Notre droit d'approvisionnement est donc égal à notre consommation permissible, qui est de 1 350 000.

L'Agence internationale de l'énergie nous demande ensuite: Quel est votre approvisionnement disponible? Bien sûr, grâce à nos communications quotidiennes, et même presque horaires, l'Agence connaît ce chiffre immédiatement. Nous lui annonçons donc que nous avons 2 140 000. Monsieur le président, je vais vous dire d'où cela provient. Si vous revenez à la première page de notre document, c'est notre production plus nos importations. Cela est indiqué dans la dernière colonne de droite, c'est-à-dire 2 140 000. Notre approvisionnement disponible est de 2 140 000, et nous avons droit à seulement 1 350 000. L'Agence internationale de l'énergie réclame le reste, soit 790 000. C'est ainsi que l'Agence internationale de l'énergie procède dans ses calculs pour établir à combien nous devons renoncer, ou combien nous devons. Y a-t-il des questions au sujet de ce calcul?

[Text]

The Chairman: Perhaps this is a good place for me to ask this question. Relying only on my memory of the Iranian revolution, and of the events that followed, this matter that is so clear with respect to continued access to international oil seemed to be a problem at that time. There seems to be a concern on the part of some countries that while the oil was there some other countries were able to secure it when some could not. There may have been a lot of myths, but perhaps also some fact along the lines that tankers were diverted, or that some countries, because of their special relationship with OPEC countries, were able to obtain imports whereas others were not, and so on. Is that not a problem any more? The IEA was in place at that time, and that is why I am asking the question.

Mr. Honarvar: That is exactly correct, Mr. Chairman. But because of the fact that IEA was not involved at that time, therefore IEA did not have any legal clout to instruct the companies as to what to do.

The Chairman: Also, because it involved less than a 7 per cent shortfall?

Mr. Honarvar: That is correct, and therefore it did not trigger the IEA allocation program. Also, according to our tests, when that program is triggered every movement of every tanker under IEA countries must be reported. Really, every movement of every tanker must be reported and companies are not allowed to move any tanker anywhere without the permission of IEA. There is, certainly, an industry advisory group, that advises IEA on the movements; but the approval is given by IEA, which is represented at the time of an emergency by a minister of the crown of each country. This is how it works. Is that clear?

The Chairman: Yes, I understand. Go ahead.

Mr. Honarvar: That is the way in which IEA effectively controls every movement of oil within the IEA countries and makes sure that no one does anything without its permission.

The Chairman: What happens to price?

Mr. Honarvar: The price aspect is something that we have never tested in the IEA program. The last tests that was undertaken was in 1988. At that time we tried to simulate price in the test, but a number of countries opposed it. Less than half a dozen countries wanted to try the exercise and IEA came up with what I would call a game for that purpose. This is how the game was played. Two companies would get in touch with each other and agree or disagree on a price. If they agreed, they informed IEA without telling IEA what the price was that had been agreed on. The reason why they did not want the communication to go from each country to IEA was because of the real market situation. In other words, they did not want to give a signal to the market that in time of disruption of the magnitude of, say, 7, 8 or 9 per cent, this is how the prices would move. For this reason, IEA instructed all the

[Traduction]

Le président: C'est peut-être le moment de poser la question suivante. Si je m'appuie seulement sur ma mémoire de la révolution iranienne et des événements qui ont suivi, cette question qui apparaît si claire au sujet du maintien de l'accès au pétrole international a semblé constituer un problème à ce moment-là. Certains pays semblent préoccupés de ce que, s'il est vrai que le pétrole était présent, certains autres pays ont pu se le procurer et d'autres ne l'ont pas pu. Il y a peut-être là beaucoup de mythes, mais peut-être aussi certains faits lorsqu'on suppose que des pétroliers ont change de destination ou que certains pays, à cause de leurs relations spéciales avec les pays de l'OPEP, ont pu obtenir des importations alors que d'autres ne l'ont pas pu, et le reste. Ce problème est donc réglé? L'Agence internationale de l'énergie existait à ce moment-là et c'est pourquoi je vous pose cette question.

M. Honarvar: C'est tout à fait exact, monsieur le président. Puisque l'Agence n'était pas mêlée à cela à ce moment-là, elle ne possédait aucun pouvoir légal qui lui aurait permis de donner des instructions aux pays.

Le président: D'ailleurs, le déficit n'a-t-il pas été de moins de 7 p. 100?

M. Honarvar: C'est exact et c'est pourquoi le programme de répartition de l'Agence n'a pas été mis en branle. De plus, d'après nos tests, lorsque ce programme est mis en marche, chacun des mouvements de chacun des pétroliers qui relèvent des pays membres de l'Agence doit faire l'objet d'un rapport. C'est vraiment le cas et aucune compagnie n'est autorisée à changer la destination de l'un ou l'autre de ces pétroliers sans l'autorisation de l'Agence. Il existe, bien sûr, un groupe consultatif industriel qui renseigne l'Agence à cet égard, mais l'autorisation est donnée par l'Agence, qui est représentée, dans les situations d'urgence, par un ministre de chacun des pays. C'est ainsi que cela fonctionne. Cela est-il clair?

Le président: Oui, je comprends. Continuez.

M. Honarvar: C'est de cette manière-là que l'Agence internationale de l'énergie contrôle effectivement chaque mouvement du pétrole au sein des pays membres et qu'elle fait en sorte qu'aucun d'entre eux ne fasse quoi que ce soit sans son autorisation.

Le président: Qu'arrive-t-il au prix?

M. Honarvar: Nous n'avons jamais fait de test sur la question des prix au sein du programme de l'Agence. Les derniers tests qui ont été faits l'ont été en 1988. A ce moment-là, nous avons essayé de simuler des prix dans un test de ce genre, mais plusieurs pays s'y sont opposés. Moins d'une demi-douzaine de pays ont voulu se plier à l'exercice et l'Agence a imaginé une espèce de jeu à cette fin. Voici comment cela se jouait: deux compagnies entraient en communication l'un avec l'autre puis s'entendaient ou non sur des prix. Si elles étaient d'accord, elles en informaient l'Agence sans lui préciser le prix convenu. C'est à cause de la situation du marché réel qu'on ne voulait pas que cela soit communiqué à l'Agence par chacun des pays. En d'autres termes, on ne voulait pas faire savoir que, lorsque le marché est perturbé à raison de 7, 8 ou 9 p. 100, les prix évoluent de telle ou telle manière. C'est à cause de cela que

[Text]

companies to just inform the IEA whether they agreed or disagreed with the price.

I know this appears to be a very superficial, farcical game, but this was done for the first time last year. Only a handful of countries played that game and eventually they said that it was not an effective way of testing the price. The fact of the matter was that companies became almost flippant about it. For example, two companies would get together and one would say: "Very well, we agree with \$2 or \$3 or \$4," depending on whatever they felt with respect to the price increase at the time, and then the other side would agree or not agree. It was a difficult process to execute, and they did not manage to do so.

Senator Poitras: Do I understand that you have no arrangement for price?

Mr. Honarvar: No.

Senator Poitras: So if there is a shortage and if we have to supply 790 barrels a day instead of 700, we could decide to double the price and it would not be a breach of the agreement?

Mr. Honarvar: If you double the price, IEA faces a dilemma. IEA must have the supply. IEA has formed a committee of two representatives from each member country, and they will sit in judgment, not necessarily at the time of the emergency but post-emergency, to arbitrate what has happened during the emergency.

Senator Poitras: And do they have the power to enact?

Mr. Honarvar: No. I do not claim that they have that power at the moment.

Senator Poitras: So it is a general agreement?

Mr. Honarvar: Canada has nominated its representatives, as have the other countries, but at this stage we do not know how the process will work.

Coming back to the brief, on the last page is a chart which is really a duplication of the second table. In this chart you see all the numbers that are in the table on the second page. It starts with the total IEA group under "Base Period Final Consumption" of 35 million. Permissible consumption is 31.5 million, and demand restraint is 3.5 million. This is a 10 per cent reduction. The table shows the supplies available to the group as being 29.75 million with a group supply shortfall of 1.75 million. This is exactly what you see on the table. This is how the IEA trains its personnel or other people to read its figures. We have put them in table form because we think it is easier to follow. In any case, the two are the same.

The country position is shown at the bottom. We have used Canada as an example. The base period final consumption for Canada is 1.5 million, less 10 per cent or 150,000, leaving us with 1.35 million. We do not have any emergency reserves

[Traduction]

l'Agence a demandé à toutes les compagnies de lui faire savoir tout simplement si elles s'entendaient ou non sur le prix.

Je sais qu'il semble bien s'agir là d'un jeu très superficiel et peu sérieux, mais c'est l'an dernier que cela a été fait pour la première fois. Quelques pays seulement ont consenti à jouer le jeu et ils en sont venus à conclure que ce n'était pas là une manière efficace de tester les prix. En fait, les compagnies sont devenues presque polissonnes à ce sujet. Par exemple, deux compagnies pouvaient s'entendre pour dire: «Très bien, nous nous entendons au sujet de 2, 3 ou 4 dollars», selon leur opinion du moment quant à l'augmentation de prix, puis l'autre partie pouvait être d'accord ou non. C'était un moyen difficile d'aller de l'avant; on n'a d'ailleurs pas réussi à le faire.

Le sénateur Poitras: Dois-je comprendre que vous n'avez aucun arrangement au sujet des prix?

M. Honarvar: Nous n'en avons pas.

Le sénateur Poitras: Si donc il survient une pénurie et que nous devons fournir 790 barils par jour au lieu de 700, nous pourrions décider de doubler le prix sans que cela soit contraire à l'entente?

M. Honarvar: Si vous doublez le prix, l'Agence se trouve devant un dilemme. Elle doit assurer l'approvisionnement. L'Agence a formé un comité constitué de deux représentants de chacun des pays membres. Ceux-ci jugent la situation, non pas nécessairement au moment même de la situation d'urgence, mais par la suite, pour faire l'arbitrage de ce qui s'est passé.

Le sénateur Poitras: Ont-ils le pouvoir d'appliquer des sanctions?

M. Honarvar: Non. Je ne prétends pas qu'ils aient ce pouvoir pour l'instant.

Le sénateur Poitras: Est-ce donc une entente générale?

M. Honarvar: Le Canada a désigné ses représentants, comme l'ont fait les autres pays, mais, pour l'instant, nous ne savons pas comment va fonctionner le processus.

Pour en revenir au mémoire, on trouve à la dernière page un graphique qui ne fait que reprendre le deuxième tableau. Vous pouvez constater que tous les chiffres du graphique se retrouvent dans le tableau de la deuxième page. On commence par faire état de la «consommation finale pour la période de base», soit 35 000 000 pour l'ensemble des pays membres de l'Agence. La consommation permissible est de 31,5 millions et la restriction de la demande de 3,5 millions. C'est là une réduction de 10 p. 100. Le tableau montre que les approvisionnements dont dispose le groupe sont de 29 750 000, la pénurie d'approvisionnement étant de 1 750 000. C'est exactement ce que vous voyez au tableau. C'est ainsi que l'Agence forme son personnel ou les autres intéressés à lire ces chiffres. Nous en avons fait un tableau, parce que c'est plus facile à suivre de cette manière, nous semble-t-il. Quoi qu'il en soit, c'est la même chose qu'on retrouve dans les deux cas.

La position des pays est indiquée dans le bas de la page. Nous avons utilisé le Canada comme exemple. La consommation finale de la période de base pour le Canada est de 1,5 millions moins 10 p. 100, soit 150 000, ce qui nous laisse

[Text]

drawdown obligation because we are a net exporter. Therefore, our supply right and our permissible consumption are the same. If we compare our supply right with the available supplies on the extreme right-hand side of the page, which is 2.14 million, we arrive at an allocation obligation to IEA of 790,000. That is the way the allocation system works.

Senator Poitras: Let us say that the contrary has happened. The other suppliers still have their normal supply and Canada, for some reason, has a reduction of 20 per cent in production. Would that scenario play in our favour through our other partners?

Mr. Honarvar: When our production is decreased by 20 per cent, it comes off from our availability. To that extent our supply availability is reduced. The IEA compares that availability vis-à-vis our supply right and therefore our allocation obligation is reduced by the same volume. For example, if you had 400,000 barrels less production, if we went from 1.9 million down to 1.5 million barrels, that 400,000 in loss of production would mean that we would give up 390,000 barrels instead of 790,000 barrels. So it works on a barrel-for-barrel basis.

The Chairman: The problem that comes to my mind relates to the FTA. If we have a failure of a field or a series of fields or a pipeline problem and the loss is one of indigenous production used domestically, as opposed to an export portion, what happens? It seems to me that it may not be a simple matter of reducing our exports. Would you comment, please?

Mr. Honarvar: As I indicated, I do not claim to be an expert on the FTA. I have looked at the FTA and its implications on our calculations. I notice that any time we reduce our availability of supply, whether it comes from production or from imports, the two combined give us availability of supply. Any time any amount of that volume is reduced and we intend to reduce our exports, we must look at the implications of the FTA. Since the FTA imposes the proportionality rule, it also imposes a restraint on our own consumption to the same degree. So if we look at our table on the first page and if one considers the first column on the left-hand side as the norm and considers that export to the U.S. is the entire 700,000 barrels, we have given the U.S. 700,000 barrels out of an availability of 2.2 million, which is our production plus imports. That is our total supply. So roughly 30 per cent of our available supply has gone to the United States. If our production and imports are reduced in the second column to 2.14 million barrels, a reduction of 60,000 barrels, it means a reduction of 2.7 per cent of our available supply. That 2.7 per cent of available supply would be applied to the export to the United States, which means that if we apply the same proportion to exports to the U.S., it means a reduction of roughly 20,000 barrels per day. Seven hundred thousand barrels less 20,000 barrels gives

[Traduction]

1 350 000. Nous ne sommes tenus de constituer aucune réserve d'urgence puisque nous sommes un exportateur net. En conséquence, l'approvisionnement auquel nous avons droit et notre consommation permissible sont au même niveau. Si nous comparons l'approvisionnement auquel nous avons droit avec les approvisionnements disponibles, qu'on trouve à l'extrême droite de la page et qui sont de 2 140 000, nous arrivons à 790 000, qui constituent la répartition à laquelle nous sommes tenus auprès de l'Agence. C'est ainsi que fonctionne le système de répartition.

Le sénateur Poitras: Supposons que c'est le contraire qui s'est produit. Les autres fournisseurs possèdent toujours leur approvisionnement normal et le Canada, pour une raison quelconque, soit, connaît une réduction de 20 p. 100 de sa production. Ce scénario jouerait-il en notre faveur par l'intermédiaire de nos autres partenaires?

M. Honarvar: Lorsque notre production baisse de 20 p. 100, cela s'applique à nos stocks disponibles. Nos stocks disponibles sont donc réduits d'autant. L'Agence compare ces stocks disponibles aux approvisionnements auxquels nous avons droit et la répartition à laquelle nous sommes tenus s'en trouve réduite d'autant. Par exemple, si notre production baissait de 400 000 barils, si nous passions de 1 900 000 à 1 500 000 barils, cette perte de production de 400 000 aurait pour conséquence que nous devrions renoncer à 390 000 barils au lieu de 790 000 barils. Le système est donc fondé sur l'équivalence, baril par baril.

Le président: Le problème auquel je songe a trait à l'Accord de libre-échange. Si un ou plusieurs de nos champs de pétrole tombent en panne, si un oléoduc se brise et si la perte porte sur la production nationale utilisée au pays, par opposition à ce qui est exporté, qu'arrive-t-il? Il me semble qu'il ne s'agira peut-être pas de réduire tout simplement nos exportations. Qu'en pensez-vous?

M. Honarvar: Comme je l'ai dit plus tôt, je ne prétends pas être un spécialiste de l'Accord de libre-échange. J'ai examiné l'Accord et ses incidences sur nos calculs. Je constate que, chaque fois que nous réduisons notre approvisionnement disponible, que celui-ci vienne de notre production ou de nos importations, la somme de ces deux éléments constitue notre approvisionnement disponible. Chaque fois que ce volume est réduit et que nous voulons réduire nos exportations, nous devons examiner les incidences de l'Accord de libre-échange. Puisque l'Accord impose la règle de la proportionnalité, il se trouve à réduire d'autant notre propre consommation. Si nous examinons notre tableau de la page 1 et si nous considérons les chiffres indiqués dans la première colonne de gauche comme la norme, en prenant pour acquis que l'exportation aux États-Unis est constituée par l'ensemble des 700 000 barils, nous avons donné aux États-Unis 700 000 barils à même les 2 200 000 disponibles qui représentent notre production et nos importations. Voilà notre approvisionnement total. Ainsi, environ 30 p. 100 de notre approvisionnement disponible est allé aux États-Unis. Si notre production et nos importations sont réduites dans la deuxième colonne à 2 140 000 barils, soit une réduction de 60 000 barils, il s'ensuit une réduction de 2,7 p. 100 de notre approvisionnement disponible. Ces 2,7 p. 100 de

[Text]

us 680,000 barrels. So we have to make available to the United States 680,000 barrels versus 640,000 barrels. The implication is that we now have to give 40,000 barrels more. However, 680,000 is still less than the 790,000 that we would be giving to the IEA.

The Chairman: It seems to me that where the shortfall occurs is very important, whether it is in a portion of our production that is committed to export or to domestic use.

Mr. Honarvar: As I understand the FTA ruleportion, it applies to total supply.

The Chairman: I am not in a position to argue with you on that point.

Mr. Honarvar: I have been alerted to something here by my colleagues. I have some additional information on the FTA situation inw front of me. As a member of the International Energy Agency, Canada has agreed to the IEA emergency oil-sharing system which could result in Canada's having to increase its exports during a period of critical oil shortage. The FTA calls only for a proportionate sharing of reductions, but only in situations where quantitative restrictions on exports to the United States are imposed for reasons of short supply, conservation or in conjunction with price stabilization measures.

It should be noted that the FTA's proportional access provisions are not an obligation to supply; they simply require that governments not interfere with normal commercial access by United States customers up to their previous share of the total supply of that commodity. This is very important. We do not have to supply them. It is available for them to access it on a free market basis. Canadian consumers, on the other hand, will have access and will be able to bid on all available supplies.

The Chairman: If I understand you correctly, there is no IEA mechanism to govern price in that situation. Having a less than 7 per cent shortfall influence price, as it did in 1973 and in 1979, was a major problem which put Canada and the U.S. into a situation where they bid up in a kind of auction for a scarce commodity, as oil was at that particular point in time. This seems to me to be somewhat short of the solution to the problem. Would you comment on that?

Mr. Honarvar: It is very difficult for me to comment on the IEA decision on price mechanism at this time because, as I indicated, they do not have anything in place.

The Chairman: Except in the game to which you referred.

Mr. Honarvar: Yes.

[Traduction]

l'approvisionnement s'appliqueraient à ce qui est exporté aux États-Unis, ce qui signifie que, si nous appliquons la même proportion à ce qui est exporté aux États-Unis, il s'ensuit une réduction d'environ 20 000 barils par jour. Sept cent mille barils moins 20 000 barils, cela donne 680 000 barils. Nous devons donc offrir aux États-Unis 680 000 barils plutôt que 640 000 barils. Cela suppose que nous devons maintenant donner 40 000 barils de plus. Mais, 680 000, c'est encore inférieur aux 790 000 que nous donnerions à l'Agence.

Le président: Il me semble que l'endroit où survient la pénurie est d'une grande importance, selon qu'il s'agit de la partie de notre production qui est destinée à l'exportation ou bien à la consommation interne.

M. Honarvar: Si je comprends bien cette règle de l'Accord de libre-échange, cela s'applique à l'approvisionnement total.

Le président: Je ne suis pas en mesure de contester votre affirmation à ce sujet.

M. Honarvar: Mes collègues viennent de me signaler quelque chose. J'ai devant moi des renseignements additionnels sur l'Accord de libre-échange. A titre de membre de l'Agence internationale de l'énergie, le Canada a accepté le système de partage du pétrole d'urgence de l'Agence, ce qui pourrait avoir pour résultat que le Canada doive accroître ses exportations au cours d'une période de pénurie critique de pétrole. L'Accord de libre-échange exige uniquement un partage proportionnel des réductions, mais seulement dans les situations où des restrictions quantitatives des exportations vers les États-Unis sont imposées pour des raisons de réduction de l'approvisionnement, de conservation ou conjointement avec des mesures de stabilisation des prix.

Il faut noter que les dispositions de l'Accord de libre-échange sur l'accès proportionnel ne constituent pas une obligation d'approvisionnement; elles exigent seulement que les gouvernements n'interviennent pas dans l'accès commercial normal de la part des clients des États-Unis jusqu'à leur part antérieure de l'approvisionnement total de ce produit. C'est très important. Nous n'avons pas à les approvisionner. Le produit est à leur disposition pour qu'ils y aient accès dans le cadre de la liberté de marché. Les consommateurs canadiens, de leur côté, auront accès à tous les approvisionnements disponibles et pourront être soumissionnaires à l'égard de tous les stocks disponibles.

Le président: Si je vous comprends bien, il n'existe pas de mécanisme de l'Agence internationale de l'énergie qui régie les prix dans une telle situation. La réduction de moins de 7 p. 100 de l'approvisionnement, qui a influencé les prix en 1973 et en 1979, a constitué un problème important qui a placé le Canada et les États-Unis dans une situation d'enchères à l'égard d'un produit rare, ce qui était le cas du pétrole à ce moment-là. Il me semble qu'il y a là une solution quelque peu incomplète du problème. Qu'en pensez-vous?

M. Honarvar: Je peux très difficilement commenter pour l'instant la décision de l'Agence sur le mécanisme des prix puisque, comme je l'ai dit, rien n'a encore été mis en place.

Le président: A l'exception du jeu dont vous avez parlé.

M. Honarvar: Oui.

[Text]

Senator Ottenheimer: With respect to the legislation—and please correct me if I am wrong—as important as it is, as I read the department's own document here "Purpose of Amendments" I draw the conclusion that this is largely housekeeping, not in a pejorative sense, to improve, in the ministry's opinion. It is not a new energy policy but a legislative improvement, filling certain gaps, anomalies or shortfalls.

Mr. Honarvar: That is correct.

Senator Ottenheimer: Am I correct also in saying that the legislation per se is not related to free trade? The ministry may well have thought these improvements were necessary if there were no FTA and it is not related thereto?

Mr. Honarvar: Yes.

Senator Ottenheimer: The IEA was established about 16 years ago, and I believe we tend to regard the IEA, in the event of some unknown, unidentifiable shortage of supply or unwillingness to sell on the part of producing nations, as being our salvation. It appears to me that we in Canada have the IEA totally out of focus.

It was a rush job done 16 years ago—probably very valid at the time—and to regard the IEA as the instrument for the Western world to use to solve shortage problems today is like looking at East-West relations as if nothing had changed in the past 16 years. From a geo-political point of view it may well have been necessary and it may well have been the best available 16 years ago, but today it is a very pleasant example of so-called international cooperation. However, in the final analysis of those countries, 10 are members of the European Community and they are all going to work in concert for their own interests. Canada and the U.S., in an FTA context, will look after their own interests.

What I am suggesting is that the IEA is no more relevant a response to what might happen today in oil supply than was the current thinking of 16 years ago in terms of relations between NATO and Eastern Europe. I stand to be contradicted.

The Chairman: Would you like to comment? Senator Ottenheimer has asked you to comment on government policy. He says the IEA will not work and I tend to sympathize with him. Perhaps you would comment, Mr. Honarvar?

Mr. Honarvar: With due respect to the senator and all of you here, I do not consider myself to be in a position to indicate whether or not the IEA can work, because its program has never been tested in the real sense. We have tested it on paper in cooperation with the oil industry in Canada and with all of the oil companies throughout the 21 countries of the IEA. Normally tests are very comprehensive and they take

[Traduction]

Le sénateur Ottenheimer: En ce qui concerne le projet de loi—et veuillez me corriger si j'ai tort—malgré l'importance du document du ministère «Objet des modifications» que j'ai sous les yeux, je conclus que ces changements sont surtout d'ordre technique, sans que cela soit péjoratif, et qu'ils visent à améliorer le texte, de l'avis du ministère. Il ne s'agit pas d'une nouvelle politique énergétique mais bien d'une amélioration législative, qui comble certaines lacunes et corrige certaines anomalies.

M. Honarvar: C'est exact.

Le sénateur Ottenheimer: Ai-je raison de penser aussi que le projet de loi, en lui-même, ne touche pas au libre-échange? Le ministère a bien pu penser que ces améliorations étaient nécessaires, que l'Accord de libre-échange existe ou non, et qu'elles ne s'y rattachent pas?

M. Honarvar: Oui.

Le sénateur Ottenheimer: L'Agence internationale de l'énergie a été créée il y a environ 16 ans, et il me semble que nous avons tendance à considérer l'Agence comme notre salut dans l'éventualité d'une pénurie inconnue et mystérieuse de l'approvisionnement ou si les nations productrices refusent de vendre. J'ai l'impression que nous autres, au Canada, nous comprenons très mal le rôle de l'Agence.

La décision de créer l'organisme s'est prise en toute hâte il y a 16 ans—sans doute pour de très bonnes raisons à ce moment-là—et si l'on considère aujourd'hui l'Agence comme le moyen par lequel le monde occidental peut régler ses problèmes de pénurie, cela équivaut à considérer les relations entre l'Est et l'Ouest comme si rien n'avait changé depuis 16 ans. Au point de vue géopolitique, cette mesure a peut-être été nécessaire et c'était peut-être la meilleure qui pouvait être prise il y a 16 ans, mais, aujourd'hui, c'est un exemple amusant de ce qu'on appelle la coopération internationale. Pourtant, en dernière analyse, dix de ces pays sont membres de la Communauté européenne et ils vont travailler de concert à la poursuite de leurs propres intérêts. Le Canada et les États-Unis, en vertu de l'Accord de libre-échange, vont s'occuper de leurs intérêts à eux.

A mon avis, l'Agence internationale de l'énergie n'est pas plus une solution à ce qui pourrait se passer aujourd'hui dans l'approvisionnement pétrolier que les idées courantes d'il y a 16 ans ne sont pertinentes lorsqu'on considère les relations entre l'OTAN et l'Europe de l'Est. On pourra contester ce point de vue, si l'on veut.

Le président: Avez-vous des commentaires? Le sénateur Ottenheimer vous demande de commenter la politique gouvernementale. Selon lui, l'Agence internationale de l'énergie ne fonctionnerait pas et j'ai tendance à penser comme lui. Des commentaires, M. Honarvar?

M. Honarvar: Avec tout le respect que je dois au sénateur et à vous tous, je ne crois pas être en mesure de dire si l'Agence peut fonctionner ou non car son programme n'a jamais été mis à l'essai dans le monde réel. Nous en avons fait l'essai sur papier en collaboration avec l'industrie du pétrole du Canada et toutes les sociétés pétrolières des 21 pays membres de l'Agence. Habituellement, de tels tests sont très complets et ils

[Text]

between two and three months, on a daily basis, and on paper we see that it can work; but whether it will work in actual fact, I cannot say.

Senator Ottenheimer: The problem is that we will not be able to put the paper in our furnaces.

The Chairman: You have never really seriously attempted to make the pricing part of it work, in terms of seeing what would actually happen. You had bidding contests for supply between Canada and the U.S. and between countries such as Senator Ottenheimer suggested which have vested interests as trading blocks. He forgot to mention Japan. I suspect Japan would be a fierce competitor. I read in today's paper that they are entertaining OPEC countries in a way that they never have before.

Mr. Honarvar: Mr. Chairman, the principle of the IEA allocation program rests on apportioning the volume on a formula basis—they call it equitable—and the movement of products and crude has to be made regardless of price. The price disputes will be dealt with during the actual emergency, if they can, or post-emergency.

The Chairman: If they can.

Mr. Honarvar: Yes.

Senator Poitras: I do not know a great deal about energy, but I am a bit surprised that we would work out an agreement with 20 countries over the past 16 years when we are not sure that that agreement will work. I am surprised that you do not disagree with us.

Mr. Honarvar: I indicated that it will work. As far as the tests are concerned, it will work, but the proof of the pudding is in the eating. Hopefully, it will never come to the point that we have to apply it. If it comes to that point, then the IEA is really put to the test.

Senator Poitras: What would be the critical point or percentage of shortage within each country that would cause us to be affected? You have said 7 per cent. We can deal with that.

The Chairman: What was the shortfall in 1979 and in 1973?

Mr. Honarvar: In 1979, roughly 5 million barrels a day was the disruption from Iran. That lasted about two months. Of course, the stock situation was not bad.

What caused that flurry in the market was the panic that was created and the perception that the revolution in Iran would also extend to other Middle Eastern countries. It was not a question of shortage of supply, because the inventory was good. As well, other countries were willing to compensate very quickly for Iran's reduction.

The Chairman: To follow on Senator Poitras' point, we must have been consuming around 50 million barrels a day.

Mr. Honarvar: At that time?

The Chairman: Yes.

[Traduction]

se déroulent sur une période de deux à trois mois, chaque jour et, théoriquement, nous constatons que cela peut fonctionner, mais je ne saurais dire si cela fonctionnera dans la réalité effective.

Le sénateur Ottenheimer: L'ennui, c'est que nous ne pourrions pas nous chauffer avec ce papier-là.

Le président: Vous n'avez jamais tenté sérieusement de faire fonctionner la partie du système qui porte sur les prix pour voir ce qui se passerait effectivement. Vous avez fait monter les enchères au sujet de l'approvisionnement entre le Canada et les États-Unis et entre les pays qui, comme l'a dit le sénateur Ottenheimer, ont des intérêts à protéger à titre de blocs commerciaux. Il a oublié de mentionner le Japon. Je soupçonne que le Japon serait un féroce compétiteur. J'ai lu dans le journal d'aujourd'hui un article où l'on dit que le Japon fait plus que jamais sa cour aux pays de l'OPEP.

M. Honarvar: Monsieur le président, le principe du programme de répartition de l'Agence est appliqué par une formule décrite comme équitable—de sorte que les produits et le pétrole brut doivent être répartis quel que soit le prix. Les différends portant sur les prix seront réglés au cours de la situation d'urgence, si possible, ou par la suite.

Le président: Si possible.

M. Honarvar: Oui.

Le sénateur Poitras: Je ne connais pas grand-chose au sujet de l'énergie, mais je suis un peu étonné que nous ayons préparé une entente avec 20 pays au cours des seize dernières années sans être certains que cette entente pourra fonctionner. Je suis un peu étonné que vous ne soyez pas en désaccord avec nous.

M. Honarvar: J'ai dit que cela fonctionnera. D'après les essais, cela fonctionnera, mais la véritable preuve serait fournie par une situation d'urgence effective. Espérons que nous n'aurons jamais à appliquer la formule. Si nous en arrivions là, l'efficacité de l'Agence serait vraiment mise à l'essai.

Le sénateur Poitras: Quel serait le point critique ou le pourcentage de pénurie de chaque pays qui nous toucherait vraiment? Vous avez parlé de 7 p. 100. A cela, nous pouvons faire face.

Le président: Quelle a été la baisse en 1973 et en 1973?

M. Honarvar: En 1979, environ 5 millions de barils par jour ont cessé de provenir de l'Iran. Cela a duré environ deux mois. Évidemment, la situation des réserves n'était pas mauvaise.

Ce qui a rendu le marché nerveux, c'est la panique créée par l'événement et la crainte que la révolution de l'Iran ne s'étende à d'autres pays du Moyen-Orient. Il ne s'agissait pas d'une pénurie de l'approvisionnement, car les réserves étaient bonnes. De plus, d'autres pays se sont montrés disposés à compenser très rapidement la réduction de la production iranienne.

Le président: Pour donner suite à ce qu'a dit le sénateur Poitras, nous devons sans doute consommer environ 50 millions de barils par jour.

M. Honarvar: A ce moment-là?

Le président: Oui.

[Text]

Mr. Honarvar: Do you mean total IEA? Yes.

The Chairman: Around the world. I am talking about countries other than the Soviet Union and centrally-planned economies. That was around 50 million barrels a day, and you say that we had a shortfall of 5 million barrels a day.

Mr. Honarvar: The shortfall was 5 million barrels for a short period of time. That was immediately following the revolution when the Iranian government stopped all production.

The Chairman: So that was not long enough to bring it to 7 per cent?

Mr. Honarvar: No. For the IEA rule to be triggered, they have to look at what has happened. They were immediately in touch with all other producing countries and they found out that other producers could compensate quickly, and therefore they did not take that draconian action.

The Chairman: What was the 1973 shortfall? That was when OPEC was exerting market power.

Mr. Honarvar: It was much less. I cannot recall the actual number, but only two or three countries were involved in embargoing the United States, and only a few countries of the Middle East. That did not involve all the OPEC countries—it involved some Arab members of OPEC. It was much less than 5 million. Embargoed countries were United States, the Netherlands and maybe Denmark.

The Chairman: Just to observe, we are still recovering or trying to get our balance and stability back from those two events.

Mr. Honarvar: I believe the IEA, Mr. Chairman, has embarked on another type of emergency, or so-called semi-emergency measure called Coordinated Emergency Response Measure, forshort of the 7 per cent, whereby the member countries could get together if they see on the horizon a crisis is looming, they would immediately consult one another in order to calm the market through stock drawdown and other measures. The United States is spearheading and promoting that part of the IEA operation.

The Chairman: Honourable senators, Mr. Clay, our advisor, has a few questions. With your permission, and that of the witnesses, I will invite him to put his questions now.

Mr. Dean Clay, Advisor to the Committee: Mr. Honarvar, I would like to pursue a couple of small questions.

When you carried your example down to the level of the IEA obligation, the 790,000 barrels a day, you observed that that exceeded the 680,000 barrels, approximately, that would be required to be made available to U.S. purchasers should they choose to buy it.

That implicitly assumed all the oil would be available to the United States, and presumably move from Canada to the United States. Are there any other mechanisms by which

[Traduction]

M. Honarvar: Vous voulez parler de l'ensemble des pays membres de l'Agence. C'est bien cela?

Le président: De l'ensemble de la planète. Je veux parler des pays autres que l'Union soviétique et les économies à planification centrale. C'était environ 50 millions de barils par jour et vous dites que nous avons subi une baisse de 5 millions de barils par jour.

M. Honarvar: Le manque a été de 5 millions de barils par jour pendant une courte période. Ça s'est produit immédiatement après la révolution, c'est-à-dire au moment où le gouvernement iranien a arrêté toute la production du pays.

Le président: Cela n'a donc pas duré suffisamment longtemps pour que la réduction soit de 7 pour cent?

M. Honarvar: Non. Avant d'appliquer sa règle, l'Agence doit d'abord examiner la situation. Dans ce cas-ci, elle a immédiatement communiqué avec tous les autres pays producteurs et a constaté que ceux-ci pouvaient rapidement compenser la production iranienne; elle n'a donc pas appliqué la mesure radicale prévue.

Le président: Quelle a été la baisse en 1973, au moment où l'OPEP a fait sentir sa puissance sur le marché?

M. Honarvar: Ce fut beaucoup moins. Je ne me souviens pas du chiffre exact, mais seulement deux ou trois pays ont décrété un embargo à l'endroit des États-Unis, dont seulement quelques pays du Moyen-Orient. Les pays de l'OPEP n'ont pas tous emboîté le pas; seuls certains pays arabes membres de l'OPEP l'ont fait. Ce fut beaucoup moins de 5 millions. Les pays visés par l'embargo étaient les États-Unis, la Hollande et peut-être aussi le Danemark.

Le président: Je signale en passant que nous nous remettons à peine de ces deux événements. Nous essayons toujours de retrouver notre équilibre et notre stabilité.

M. Honarvar: Je crois savoir, monsieur le président, que l'Agence a aussi prévu un autre type de mesure dite de demi-urgence, qu'elle appelle mesure coordonnée de réaction d'urgence et qui s'applique en cas de réductions de moins de 7 p. 100. En vertu de cette mesure, les pays peuvent se réunir et, s'ils voient poindre une crise à l'horizon, ils se consultent immédiatement pour calmer le marché au moyen d'une réduction des stocks ou d'autres mesures. Les États-Unis ont pris la tête de cette initiative de l'Agence et en font la promotion.

Le président: Honorables sénateurs, notre conseiller, M. Clay, aimerait poser quelques questions. Avec votre permission et celle des témoins, je l'invite à le faire dès maintenant.

M. Dean Clay, conseiller du Comité: M. Honarvar, j'aimerais examiner quelques petites questions avec vous.

Lorsque vous avez poursuivi votre exemple jusqu'au niveau de ce que nous sommes obligés de fournir à l'Agence, soit les 790 000 barils par jour, vous avez signalé que cette quantité était supérieure aux quelque 680 000 barils que nous devrions mettre à la disposition des acheteurs américains si ceux-ci décidaient d'acheter cette quantité de notre pétrole.

Cela suppose que tout le pétrole serait mis à la disposition des États-Unis et qu'il passerait du Canada aux États-Unis, doit-on supposer. Y a-t-il d'autres mécanismes qui permet-

[Text]

Canada could satisfy that obligation? Could we, for example, divert a tanker of crude oil coming from the North Sea to the United States to satisfy that obligation?

Mr. Honarvar: Yes, that is correct. In the IEA scheme of supply from the allocation obligation of various countries, they seek out the most economic way of doing that. Because the United States is connected to Canada by a number of pipelines, we find that the most economic way of exporting our allocation obligation to the IEA is via pipelines.

We also have a mechanism on the west coast through Vancouver to supply Japan, and on the east coast we can divert, as Mr. Clay has indicated, our imports to other countries, not necessarily all of the imports, which would be advantageous for Canada as well as the IEA could go via that route.

By the way, any time the IEA exports something from a country, it has to consult that country. The IEA does not unilaterally take action without asking if the action is acceptable to the country involved.

At times we also have envisioned that we could export through Vancouver via the Panama Canal to bring to the east coast our own crude to supply our eastern provinces.

Mr. Clay: Would you please provide the committee with a definition of what is meant by "oil" in oil sharing? Is that crude oil, products, natural gas liquids? What comes under the definition of "oil"?

Mr. Honarvar: What you have indicated is correct. Crude oil, products plus natural gas liquids.

If you like, I will provide you with a full definition of that.

Mr. Clay: Is that in the text of the agreement that Canada has signed?

Mr. Honarvar: Yes.

Mr. Clay: In looking at the 90 days of reserves requirement that all oil-importing countries have to satisfy, how is that 90 days defined? Is that oil that is completely available for draw-down? Is that equivalent to working stocks, or is that total stocks with some fraction of that being available for draw-down?

Mr. Honarvar: The 90 days of net import should be available for drawing down by the countries which are net importers.

Mr. Clay: So this would be what you call "working stocks"?

Mr. Honarvar: No, that is above the working stocks. The 90 days should be above working stocks, not the minimum working stocks that the oil companies need.

Mr. Clay: I am probably using the wrong definition. I understand that a country has stocks of oil. Some part of that is available to drawdown, some part of it, in effect, is tied up to maintain pipeline systems, and so forth.

[Traduction]

traient au Canada de s'acquitter de cette obligation? Pourrions-nous, par exemple, réorienter un pétrolier de brut en provenance de la mer du Nord pour le diriger vers les États-Unis et ainsi nous acquitter de cette obligation?

M. Honarvar: Oui, c'est exact. Selon le plan d'approvisionnement de l'Agence découlant des obligations de divers pays en matière de répartition, on recherche l'application la plus économique du système. Puisque les États-Unis sont reliés au Canada par plusieurs oléoducs, nous jugeons que c'est là le moyen le plus économique de nous acquitter de nos obligations envers l'Agence en matière de répartition.

Nous avons aussi un mécanisme utilisé sur la côte ouest qui permet d'approvisionner le Japon via Vancouver, et la côte est, comme l'a dit M. Clay, nous pouvons réorienter nos importations vers d'autres pays—pas toutes, nécessairement—et ainsi adopter un itinéraire avantageux pour le Canada aussi bien que pour l'Agence.

Je le signale en passant, chaque fois que l'Agence internationale de l'énergie importe quelque chose à partir d'un pays donné, elle doit consulter ce pays. L'Agence ne prend pas de décision unilatérale sans demander si la mesure envisagée est acceptable pour le pays en question.

A certains moments, nous avons aussi envisagé d'exporter à partir de Vancouver par le canal de Panama pour apporter notre propre pétrole brut aux provinces de la côte est.

M. Clay: Pourriez-vous définir à l'intention du comité ce que désigne le «pétrole» dans le régime de répartition du pétrole? Cela englobe-t-il les produits tirés du pétrole brut, le gaz naturel liquide? Que comprend la définition du «pétrole»?

M. Honarvar: Ce que vous avez mentionné est exact: les produits de pétrole brut plus le gaz naturel liquide.

Si vous le désirez, je peux vous fournir la définition complète de ce terme.

M. Clay: Cela se trouve dans l'accord que le Canada a signé?

M. Honarvar: Oui.

M. Clay: Pour ce qui est des réserves de 90 jours que tous les pays importateurs de pétrole sont tenus de maintenir, comment définit-on ces 90 jours? Tout ce pétrole doit-il être parfaitement utilisable? Cela équivaut-il aux réserves de travail ou bien s'agit-il plutôt de la totalité des stocks, dont une partie doit pouvoir faire l'objet d'une utilisation immédiate?

M. Honarvar: Les 90 jours s'appliquent à l'importation nette susceptible d'une utilisation immédiate par les pays qui sont des importateurs nets.

M. Clay: Il s'agit donc de ce que vous appelez les «réserves de travail».

M. Honarvar: Non, cela se situe au-delà des réserves de travail. Les 90 jours s'appliquent aux quantités qui dépassent les réserves de travail et non au minimum des réserves de travail dont les sociétés pétrolières ont besoin.

M. Clay: J'utilise probablement la mauvaise définition. Je sais que chaque pays possède ses réserves de pétrole. Il y a en une partie qui peut être consommée, mais une autre partie qui,

[Text]

Mr. Honarvar: This should be in addition to those which are required for maintaining the supply system.

Mr. Clay: Although Canada is not required to maintain a stockpile as a net exporter at the present time, could you roughly indicate what Canada's oil companies maintain as a stockpile of oil at any given time?

Mr. Honarvar: A stockpile or—

Mr. Clay: Available for drawing down if there were a disruption although not maintained formally as a stockpile.

Mr. Honarvar: Mr. Chairman, in anticipation of a question like that we prepared a chart, which we will distribute now if you will allow us to do so.

The Chairman: Yes, please do.

Mr. Clay: I would raise the same question regarding this chart of inventories in the case of Canada. Is all of that available for drawdown or is some fraction of that tied up in maintaining the system and therefore not available?

Mr. Honarvar: In terms of Canada we consider that these are not available for drawdown during IEA emergencies.

Mr. Clay: But are they physically available?

Mr. Honarvar: They are all in the oil companies' tanks, but physically available for what purpose? Would you indicate the purpose?

Mr. Clay: How much of that stock could actually be used to supply the country if there were an interruption in supply? How much of that is tied up in pipeline fill, tank bottoms, and so on?

Mr. Honarvar: Mr. Chairman, if you will permit us, we will provide the breakdown of this in terms of pipeline and tank bottoms and other components, because these are the totals.

Mr. Clay: I will just raise one other point, Mr. Chairman. In Chapter Nine of the Free Trade Agreement it notes that if there is any inconsistency between the provisions of the IEA for oil sharing and the Free Trade Agreement, the IEA provisions will prevail. Your notes indicate that the Energy Supplies Allocation Board has the authority in an emergency to extend the allocation in rations programs to alternative fuels. You specifically mention coal, natural gas and electricity.

In the event that the board in an emergency extends the programs to include those fuels and that interferes with the regular pattern of exports to the United States, do the IEA provisions

[Traduction]

elle, doit rester pour l'entretien des réseaux d'oléoducs et le reste.

M. Honarvar: La règle s'applique aux quantités qui s'ajoutent à ce qu'il faut pour assurer le maintien des systèmes d'approvisionnement.

M. Clay: Bien que le Canada, à titre d'exportateur net, ne soit pas tenu de garder des stocks à l'heure actuelle, pourriez-vous nous dire, en gros, quels sont les stocks de pétrole que les sociétés pétrolières du Canada maintiennent en tout temps?

M. Honarvar: Le stock, ou bien...

M. Clay: Ce qui pourrait être utilisé immédiatement s'il se produisait une interruption de l'approvisionnement, bien qu'il ne s'agisse pas de réserves officielles?

M. Honarvar: Monsieur le président, en prévision d'une question comme celle-là, nous avons préparé un graphique que nous allons maintenant vous remettre, si vous le permettez.

Le président: Je vous en prie.

M. Clay: J'aimerais poser la même question au sujet du graphique illustrant les stocks dans le cas du Canada. Tout cela est-il susceptible d'une utilisation immédiate ou bien y en a-t-il une partie qui est exigée par l'entretien du réseau et qui, par conséquent, ne serait pas utilisable?

M. Honarvar: En ce qui concerne le Canada, nous considérons que ces quantités ne pourraient pas être utilisables immédiatement dans le cas d'une urgence décrétée par l'Agence.

M. Clay: Mais ces quantités sont-elles disponibles matériellement?

M. Honarvar: Elles se trouvent toutes dans les réservoirs des sociétés pétrolières, mais vous parlez de disponibilité matérielle à quelle fin? Pourriez-vous préciser la fin à laquelle vous songez?

M. Clay: Quelle est la partie de cette réserve qui pourrait servir effectivement à alimenter le pays s'il se produisait une interruption de l'approvisionnement? Quelle est la quantité de ce pétrole qui sert à remplir les oléoducs, le fond des réservoirs et le reste?

M. Honarvar: Monsieur le président, si vous nous le permettez, nous vous fournirons la ventilation de ces données par rapport aux oléoducs, au fond des réservoirs et aux autres composantes, car il s'agit ici du total.

M. Clay: J'aimerais formuler une seule autre question, Monsieur le président. Dans le chapitre Neuf de l'Accord sur le libre-échange, on peut lire que, s'il y a conflit entre les dispositions de l'Agence internationale de l'énergie relatives au partage du pétrole, d'une part, et l'Accord de libre-échange d'autre part, ce sont les dispositions de l'Agence qui l'emportent. Dans vos notes, vous signalez que l'Office de répartition des approvisionnements d'énergie possède le pouvoir, en cas d'urgence, d'étendre à d'autres combustibles la répartition prévue par les programmes de rationnement. Vous mentionnez expressément le charbon, le gaz naturel et l'électricité.

Si l'Office, en cas d'urgence, étend les programmes en question à ces combustibles et que cela modifie le cours normal des exportations vers les États-Unis, les dispositions de l'Agence

[Text]

sions also prevail in terms of natural gas, electricity, and so forth, when they are called in under these rations and allocation programs?

Mr. Honarvar: Mr. Chairman, the IEA agreement only applies to the oil side. What Canada does domestically with regard to the other substitutions does not involve the IEA. If, for example, Canada wants to use the other commodities to alleviate the hardship on the consumers, it is Canada's decision and the IEA does not get involved in that.

Mr. Clay: In that case you are saying, then, that the Free Trade Agreement prevails?

Mr. Honarvar: I do not know that, I am sorry. I cannot answer that question.

The Chairman: It is a commitment and would prevail unless it is overridden by the IEA. I think we can assume that to be the case. If the IEA applies only to oil, which we are clear on, then our commitment would stay in place with respect to other energy goods or other energy forms.

Senator Ottenheimer: There is no potential conflict with the IEA obligations and those of the Free Trade Agreement in a non-petroleum resource, is there?

The Chairman: Not on the face of it, Senator Ottenheimer, but I think, in terms of the way we would respond as we did before in terms of substitutes for oil, over a period of time it would have a bearing on what we could do to make up for a short supply of one energy good. It could be electricity, oil or whatever.

Mr. Clay: I would like to return to that point because that is not what I understand from the IEA agreement. I understand that in terms of the IEA oil sharing commitment, the emergency reserve commitment maintained by a country can be satisfied by: one, oil stocks; two, fuel switching capacity; or three, stand-by oil production, where fuel switching capacity is defined as normal oil consumption that may be replaced by other fuels in an emergency, provided that this capacity is subject to government control in an emergency and can be brought into operation within one month, and that secure supplies of the alternative fuel are available for use.

If we are talking about an operation in Canada where crude oil could be displaced by natural gas, the IEA provisions appear to allow for that. If your board then activates that and calls in an alternative fuel under the IEA provisions as a means of satisfying a commitment, then what is the relationship between that and the Free Trade Agreement? Which one prevails?

[Traduction]

l'emportent-elles aussi pour ce qui est du gaz naturel, de l'électricité et le reste, lorsqu'elles sont mises en branle par ces programmes de rationnement et de répartition?

M. Honarvar: Monsieur le président, l'entente relevant de l'Agence internationale de l'énergie s'applique uniquement au pétrole. Les décisions que le Canada prend sur le plan national quant aux autres substitutions ne relèvent pas de l'Agence internationale de l'énergie. Si, par exemple, le Canada désire utiliser les autres produits pour réduire les sacrifices des consommateurs, cette décision appartient au Canada et l'Agence internationale de l'énergie n'intervient pas.

M. Clay: Diriez-vous que, dans un tel cas, c'est donc l'Accord de libre-échange qui l'emporte?

M. Honarvar: Je n'en sais rien, malheureusement. Je suis incapable de répondre à cette question.

Le président: C'est un engagement et nous y serions tenus à moins qu'une disposition de l'entente avec l'Agence l'emporte. A mon avis, nous pouvons supposer que tel est le cas. Si l'Agence ne régit que le pétrole, ce sur quoi nous nous entendons, notre engagement demeurerait en ce qui concerne les autres produits énergétiques ou les autres formes d'énergie.

Le sénateur Ottenheimer: Il n'y a donc aucune possibilité de conflit entre les obligations qui nous sont faites par l'Agence internationale de l'énergie et celles qui relèvent de l'Accord de libre-échange dans le cas des ressources autres que le pétrole, n'est-ce pas?

Le président: Il ne le semble pas à première vue, sénateur Ottenheimer, mais je songe à ce que serait notre réaction si, comme nous l'avons déjà fait, nous appliquions des programmes de remplacement du pétrole. Avec le temps, cela aurait un effet sur ce que nous pourrions faire pour remplacer une forme d'énergie provisoirement déficitaire. Cela pourrait être l'électricité, le pétrole ou autre chose encore.

M. Clay: J'aimerais revenir là-dessus car ce n'est pas ainsi que j'interprète l'entente sur l'Agence internationale de l'énergie. Si je comprends bien, pour ce qui est de l'engagement à partager le pétrole dans le cadre de l'Agence, chaque pays peut satisfaire à son engagement de maintenir des réserves d'urgence: premièrement, par des stocks de pétrole; deuxièmement, par son aptitude à substituer les sources d'énergie; ou troisièmement, par sa capacité en attente de produire du pétrole. On définit alors l'aptitude à substituer les sources d'énergie comme étant la consommation normale de pétrole qui peut être remplacée par d'autres formes d'énergie en cas d'urgence, à condition que cette capacité soit soumise au contrôle de l'État dans les situations d'urgence, qu'elle puisse se réaliser dans un délai d'un mois et que l'on puisse disposer de sources sûres en ce qui concerne l'utilisation de la source d'énergie de remplacement.

Dans le cas du Canada, où le pétrole brut pourrait être remplacé par le gaz naturel, les règlements de l'Agence semblent prévoir une telle éventualité. Si votre office met ce mécanisme en marche puis fait appel à une autre source d'énergie en vertu de règlements de l'Agence comme moyen de respecter un engagement, quelles sont alors les relations qu'il y a entre cette

[Text]

Mr. Honarvar: I am sorry to say that I cannot answer that question. I have to ask the Free Trade specialists for their advice.

Mr. Clay: I will not take any more time with that here. Is that something that I could follow up on personally, then?

Mr. Honarvar: Yes.

The Chairman: If you could give us some sort of indication that you will try to obtain that information for us, we would appreciate it.

Mr. Honarvar: Certainly.

The Chairman: I wanted to touch on one last area that arises out of briefing notes prepared by Mr. Clay which had to do with one of the four basic objectives of the IEA, which is to reduce extensive dependence on oil through energy conservation, development of alternative energy sources and energy research and development. The suggested questions were, and I will just read them and ask for your comment: Canada was formerly an active participant in many IEA research and development programs. By how much has Canada reduced its contribution to these R&D programs since their peak levels? What was that peak level and when did it occur?

The second line of questioning was to be: In which IEA R&D programs has Canada made the greatest cuts? Has Canada withdrawn completely from any IEA R&D programs in which it formerly participated? Finally, what changes have other IEA countries made in their funding of conservation and alternative energy R&D? I appreciate that you may not have those answers on the tip of your tongue. Perhaps you cannot even undertake to give us any information on them, but let me ask you if I can.

Mr. Honarvar: I will take the questions, Mr. Chairman, and try to provide some answers to them from our specialists in the area of research and development.

The Chairman: Thank you. I had no other questions. Are there further questions?

Let me thank you, Mr. Honarvar, and your officials for your appearance this evening. You have been helpful to us in what you have been able to tell us and with the further information that we hope you will be able to provide. Have you any further comments you would like to make on these matters? There being none, with those thanks I will adjourn the meeting.

The committee adjourned.

[Traduction]

disposition et l'Accord de libre-échange? Lequel de ces deux documents l'emporte?

M. Honarvar: Je suis désolé, mais je suis incapable de répondre à cette question. Je devrai demander leur avis aux spécialistes du libre-échange.

M. Clay: Je ne pousserai pas l'enquête plus loin pour l'instant. Me permettriez-vous d'y donner suite personnellement?

M. Honarvar: Oui.

Le président: Si vous pouviez nous dire que vous essaieriez d'obtenir ce renseignement pour nous, nous vous en serions reconnaissants.

M. Honarvar: Je le ferai avec plaisir.

Le président: J'aimerais aborder un dernier point qui découle des notes d'information préparées par M. Clay au sujet d'un des quatre principaux objectifs de l'Agence internationale de l'énergie, soit de réduire une dépendance considérable à l'égard du pétrole par des mesures d'économie de l'énergie, l'utilisation d'autres sources énergétiques et la recherche et le développement en matière d'énergie. Je vous lis ces questions suggérées en vous invitant à les commenter: le Canada a déjà participé activement à de nombreux programmes de recherche et de développement de l'Agence internationale de l'énergie. Quelle a été la réduction de l'apport du Canada à ces programmes de recherche et de développement comparativement au maximum atteint dans le passé? A quel niveau s'est situé ce maximum et à quel moment cela s'est-il produit?

La deuxième série de questions devait être la suivante: Dans quels programmes de R & D de l'Agence internationale de l'énergie le Canada a-t-il effectué ses plus grandes coupures? Le Canada s'est-il retiré entièrement de l'un ou l'autre des programmes de R & D de l'Agence auxquels il participait auparavant? Enfin, quels changements les autres pays membres de l'Agence ont-ils apportés à leur financement des mesures d'économie et des travaux de R & D relatifs aux autres sources d'énergie? Vous n'êtes sans doute pas en mesure de répondre immédiatement à ces questions. Peut-être même ne pouvez-vous nous fournir aucun renseignement à ce sujet, mais j'aimerais savoir si ces questions peuvent être posées?

M. Honarvar: Je vais accepter les questions, monsieur le président, et tenter d'obtenir que nos spécialistes de la recherche et du développement y répondent.

Le président: Merci. Je n'ai pas d'autre question. Quelqu'un d'autre a-t-il des questions à poser?

Monsieur Honarvar, je désire vous remercier, vous-même et vos collègues, de vous être présentés devant nous ce soir. Ce que vous avez pu nous dire et les renseignements additionnels que nous espérons recevoir de vous nous auront été d'un grand secours. Aimeriez-vous formuler d'autres observations sur ces questions? Non? Dans ce cas je vais lever la séance.

La séance est levée.



*If undelivered, return COVER ONLY to:
Canadian Government Publishing Centre,
Supply and Services Canada,
Ottawa, Canada, K1A 0S9*

*En cas de non-livraison,
retourner cette COUVERTURE SEULEMENT à:
Centre d'édition du gouvernement du Canada,
Approvisionnement et Services Canada,
Ottawa, Canada, K1A 0S9*

WITNESSES—TÉMOINS

From the Department of Energy, Mines and Resources:

Mr. Hossain Honarvar, Director, Energy Emergency Planning;
Mr. John Stevenson, Chief, Oil Emergency Planning;
Ms. Anne-Marie Fortin, Counsel, Legal Services;
Ms. Loretta Mahoney, Director, Canadian Oil Markets and Trade Division;
Mr. Jacques Rajabalee, Special Advisor to the Director, Energy Emergency Planning.

Du ministère de l'Énergie, Mines et Ressources:

M. Hossain Honarvar, directeur, Planification d'urgence;
M. John Stevenson, chef, Planification d'urgence;
M^{me} Marie-Anne Fortin, avocate, Services juridiques;
M^{me} Loretta Mahoney, directrice, Division des marchés et du commerce intérieur du pétrole;
M. Jacques Rajabalee, adjoint spécial du directeur, Planification d'urgence.

27
55



Second Session
Thirty-fourth Parliament, 1989-90

Deuxième session de la
trente-quatrième législature, 1989-1990

SENATE OF CANADA

SÉNAT DU CANADA

*Proceedings of the Standing
Senate Committee on*

*Délibérations du comité
sénatorial permanent de*

Energy and Natural Resources

L'énergie et des ressources naturelles

Chairman:
The Honourable DAN HAYS

Président:
L'honorable DAN HAYS

Monday, February 12, 1990

Le lundi 12 février 1990

Issue No. 8

Fascicule n° 8

First Issue On:

Premier fascicule concernant:

Bill C-23—An Act to amend the National
Energy Board Act and to repeal certain
enactments in consequence thereof

Projet de Loi C-23—Loi modifiant la Loi sur
l'Office national de l'énergie et abrogeant
certaines lois en conséquence



WITNESSES:
(See back cover)

TÉMOINS:
(Voir à l'endos)

THE STANDING SENATE COMMITTEE ON ENERGY
AND NATURAL RESOURCES

Chairman: The Hon. Senator Dan Hays

Deputy Chairman: The Hon. Senator James Balfour

and

The Honourable Senators:

Adams	Lefebvre
Austin, P.C.	*MacEachen (or Frith)
Balfour	*Murray (or Doody)
Hastings	Olson, P.C.
Hays	Ottenheimer
Kelly	Poitras
Kenny	Roblin, P.C.

**Ex Officio Members*

(Quorum 4)

LE COMITÉ SÉNATORIAL PERMANENT DE
L'ÉNERGIE ET DES RESSOURCES
NATURELLES

Président: L'honorable sénateur Dan Hays

Vice-président: L'honorable sénateur James Balfour

et

Les honorables sénateurs:

Adams	Lefebvre
Austin, c.p.	*MacEachen (ou Frith)
Balfour	*Murray (ou Doody)
Hastings	Olson, c.p.
Hays	Ottenheimer
Kelly	Poitras
Kenny	Roblin, c.p.

**Membre d'office*

(Quorum 4)

ORDER OF REFERENCE

Extract from the Minutes of the Proceedings of the Senate,
Wednesday, 20th December, 1989

"Pursuant to the Order of the Day, the Senate resumed the debate on the motion of the Honourable Senator Barootes, seconded by the Honourable Senator Asselin, P.C., for the second reading of the Bill C-23, An act to amend the National Energy Board Act and to repeal certain enactments in consequence thereof.

After debate, and—

The question being put on the motion, it was—
Resolved in the affirmative.

The Bill was then read the second time.

The Honourable Senator Barootes moved, seconded by the Honourable Senator Bolduc, that the Bill be referred to the Standing Senate Committee on Energy and Natural Resources.

The question being put on the motion, it was—
Resolved in the affirmative."

ORDRE DE RENVOI

Extrait des *Procès-verbaux du Sénat* du mercredi 20 décembre 1989

«Suivant l'Ordre du jour, le Sénat reprend le débat sur la motion de l'honorable sénateur Barootes, appuyé par l'honorable sénateur Asselin, C.P., tendant à la deuxième lecture du Projet de loi C-23, Loi modifiant la Loi sur l'Office national de l'énergie et abrogeant certaines lois en conséquence.

Après débat,

La motion, mise aux voix, est adoptée.

Le projet de loi est alors lu la deuxième fois.

L'honorable sénateur Barootes propose, appuyé par l'honorable sénateur Bolduc, que le projet de loi soit déposé au Comité sénatorial permanent de l'énergie et des ressources naturelles.

La motion, mise aux voix, est adoptée.»

Le greffier du Sénat

Gordon Barnhart

Clerk of the Senate

MINUTES OF PROCEEDINGS

MONDAY, FEBRUARY 12, 1990
(14)

[Text]

The Senate Standing Committee on Energy and Natural Resources met at 2:05 p.m. this day, the Chairman, the Honourable Senator Dan Hays, presiding.

Members of the Committee present: the Honourable Senators Adams, Balfour, Hays, Kenny, Lefebvre and Ottenheimer. (6)

In Attendance: From Dean Clay Associates: Mr. Dean Clay.

Also in attendance: the Official Reporters of the Senate.

Witnesses:

From the Council of Canadians:

Ms. Maude Barlow, National Chairperson;
Mr. Jim Stanford, Advisor.

From Cultural Survival Canada:

Ms. Elizabeth May, Executive Director.

The Committee, in compliance with the Order of Reference dated December 20, 1989, proceeded to consider Bill C-23, An Act to amend the National Energy Board Act and to repeal certain enactments in consequence thereof.

At 2:05 p.m., Ms. Maude Barlow and Jim Stanford made a statement and answered questions.

At 3:30 p.m., the committee adjourned until 3:40 p.m.

At 3:40 p.m., Ms. Elizabeth May made a statement and answered questions.

At 4:30 p.m. the Committee proceeded to sit *in camera*.

At 4:40 p.m. the Committee adjourned to the call of the Chair.

ATTEST:

PROCÈS-VERBAL

LE LUNDI 12 FÉVRIER 1990
(14)

[Traduction]

Le Comité sénatorial permanent de l'énergie et des ressources naturelles se réunit aujourd'hui, à 14 h 05, sous la présidence de l'honorable sénateur Dan Hays (président).

Membres du Comité présents: Les honorables sénateurs Adams, Balfour, Hays, Kenny, Lefebvre et Ottenheimer. (6)

Également présent: De Dean Clay Associates: M. Dean Clay.

Aussi présents: Les sténographes du Sénat.

Témoins:

Du conseil des Canadiens:

M^{me} Maude Barlow, président national;
M. Jim Stanford, conseiller.

De Cultural Survival Canada:

M^{me} Elizabeth May, directeur exécutif.

Le comité, en conformité avec l'ordre de renvoi du 20 décembre 1989, débute l'examen du projet de loi C-23, Loi modifiant la Loi sur l'Office national de l'énergie et abrogeant certaines lois en conséquence.

À 14 h 05, M^{me} Maude Barlow et M. Jim Stanford font un exposé et répondent aux questions.

À 15 h 30, le Comité suspend ses travaux jusqu'à 15 h 40.

À 15 h 40, M^{me} Elizabeth May fait un exposé et répond aux questions.

À 16 h 30, le Comité siège à huis clos.

À 16 h 40, le Comité suspend ses travaux jusqu'à nouvelle convocation du président.

ATTESTÉ:

Le greffier du Comité

Line Gravel

Clerk of the Committee

EVIDENCE

Ottawa, Monday, February 12, 1990

[Text]

The Standing Senate Committee on Energy and Natural Resources, to which was referred Bill C-23, to amend the National Energy Board Act and to repeal certain enactments in consequence thereof, met this day at 2:00 p.m. to give consideration to the bill.

Senator Dan Hays (*Chairman*) in the Chair.

The Chairman: Honourable senators, this is the first meeting dealing with Bill C-23 that was referred to this committee, namely, An Act to amend the National Energy Board Act and to repeal certain enactments in consequence thereof. Our first witnesses are Ms. Maude Barlow, who is the National Chairperson, and Mr. Jim Stanford from the Council of Canadians. Without further introduction, I intend to proceed by asking Ms. Barlow to make her presentation, following which we will have an opportunity to ask questions.

Ms. Maude Barlow, National Chairperson, Council of Canadians: Thank you very much, senator, for the opportunity to share our concerns with you. First I am going to outline the general concerns of the Council of Canadians, and then Mr. Stanford, who has advised the Council of Canadians on our energy policy, is going to go into more detail with respect to this particular legislation. We are going to be brief because we would rather chat with you rather than talk at you.

I will begin with a more general concern. We have been following what we consider to be a process whereby the National Energy Board's powers have been steadily weakened over the last several years. It began with the deregulation of energy exports, which, of course, was enshrined in the Free Trade Agreement. We are involved with the whole process whereby the National Energy Board's ability to apply a net cost benefit analysis is being challenged by a number of American gas companies which have been turned down for relatively small amounts of gas exports in the last year. In fact, they are taking the National Energy Board to the Federal Court of Canada claiming that under free trade Canada does not have the right to treat them as if they were from another country, rather, they must be granted national treatment in Canada. They are actually challenging whether or not the board has the right to apply this test.

At the same time, the National Energy Board decided to hold a review, but it is not a public review in which we can explain ourselves, as we are doing today. It only asked for written presentations. As far as we know, we are the only organization that has made a presentation to the review process calling for the retention and, in fact, enlargement of this test because the surplus test has been done away with; and we feel that there is a very thin margin now between companies having open access to our energy and having some kind of control over it.

We are very disturbed about this review process because a number of American companies and the federal United States Energy Department and the New York State Energy Department all served notice that they were going to make presenta-

TÉMOIGNAGES

Ottawa, le lundi 12 février 1990

[Traduction]

Le Comité sénatorial permanent de l'énergie et des ressources naturelles se réunit aujourd'hui à 14 heures pour étudier le projet de loi C-23, Loi modifiant la Loi sur l'Office national de l'énergie et abrogeant certaines lois en conséquence.

Le sénateur Dan Hays (*président*) occupe le fauteuil.

Le président: Honorables sénateurs, c'est notre première réunion au sujet du C-23, Loi modifiant la Loi sur l'Office national de l'énergie et abrogeant certaines lois en conséquence. Nos premiers témoins sont M^{me} Maude Barlow, présidente nationale du Conseil des Canadiens, et M. Jim Stanford, conseiller de l'organisme. Sans plus tarder, j'invite M^{me} Barlow à faire son exposé, après quoi nous l'interrogerons.

Mme Maude Barlow, présidente nationale, Conseil des Canadiens: Je vous remercie, sénateur, de votre accueil. Je vais faire état des préoccupations générales du Conseil des Canadiens tandis que M. Stanford, notre conseiller en matière de politique énergétique, entrera dans le détail du projet de loi. Nous serons brefs, car nous aimons mieux causer avec vous que de faire des discours.

De manière générale, nous déplorons l'érosion des pouvoirs de l'Office national de l'énergie à laquelle nous assistons depuis plusieurs années. Tout a commencé par la déréglementation des exportations d'énergie, que l'Accord de libre-échange a bien entendu consacrée. Nous n'ignorons pas que certaines sociétés gazières américaines contestent devant la Cour fédérale du Canada le pouvoir qu'a l'Office national de l'énergie de rejeter des demandes d'exportation sur la base d'une analyse de rendement net. Elles soutiennent que, comme le Canada doit les traiter sur le même pied que les sociétés nationales en vertu de l'Accord de libre-échange, l'Office n'a donc pas le droit d'utiliser contre elles le critère du rendement net.

L'ONE a décidé de procéder à un examen, mais cet examen ne comporte qu'un appel de mémoires, pas d'audiences publiques. Nous croyons comprendre que nous sommes le seul organisme à y avoir contribué. Nous avons demandé le maintien du critère, voire son élargissement, étant donné que le critère de l'excédent a été supprimé. Nous estimons, en effet, que la liberté d'accès à notre énergie risque de donner trop d'influence à ceux qui en bénéficient.

Nous suivons cet examen de près, car plusieurs sociétés américaines ont fait savoir qu'elles y contribueraient. Après avoir annoncé qu'ils en feraient autant, les ministères de l'énergie des États-Unis et de l'État de New York ont opté pour plus de

[Text]

tions; but, in the end, the U.S. government decided that it was better to undertake this in a more quiet way. They have made a strong impression on the National Energy Board, and we are awaiting its decision. We are very concerned that the benefit cost test is going to be dropped quietly.

We understand that the United States government has held off laying a dispute against our government under the Free Trade Agreement solely because of the review that it agreed to have. We are deeply concerned with that loss of power. In this particular case, we are very concerned for a number of reasons. We feel that the sole purpose of Bill C-23 is to turn over decisions around exporting of hydroelectricity to the provinces. While this has been an historic and important debate in Canada as to who has the power to control the resources of a province within a country, we feel that is an internal matter that should be decided in Canada.

Our concern is that because of the proportionality clause of the Free Trade Agreement, with time, where provinces are allowed to make their own decisions regarding export, the proportionality clause will kick in and all of Canada will end up being responsible for the exports that have taken place. For instance, if Quebec, British Columbia and New Brunswick decided to go ahead with several major projects over the next few years in selling directly to the United States with no national body looking after this, it may be that we will find ourselves owing a much greater proportion of our hydroelectric production than we had ever anticipated. Those provinces alone would not be responsible under the Free Trade Agreement; rather, all of Canada would be responsible for maintaining that higher proportion of export.

I want to say that we are not anti-American or anti-provincial rights. As I said earlier, we are seeking a balance between national and provincial rights over their products, if you will; but we deeply believe that these decisions should be made in Canada involving a strong National Energy Board which will look after the national perspective in terms of all exports. We fear that if we start with hydroelectricity, in a year or two we will find that the National Energy Board will want to turn its decisions regarding other energy exports, such as oil and gas, over to the provinces. Certainly Mr. Orman, who is the energy minister in Alberta, is on record as having said that he believes that this should be so.

Finally, before I turn the presentation over to Mr. Stanford, I would like to outline our concern about the democratic process. As you know, there are major environmental concerns surrounding some of the megaprojects involving hydroelectric production. In particular, in the province of Quebec there have been substantiated charges made that public hearings have been shut down in the north for projects such as James Bay II. The Cree are on record as having said they are very disturbed about their lack of access to public input into the government decision-making process and also about the potential environmental consequences of this project.

If the board is closed down at the national level, the process in which groups may make a presentation at a national level will be closed down; and we may find that these decisions will be made between a provincial government and private corpora-

[Traduction]

discrétion. Comme l'ONE a pris bonne note de leurs vues, nous sommes anxieux de connaître sa décision. Nous craignons fort qu'on ne supprime en douce le critère du rendement net.

Nous croyons comprendre que le gouvernement américain n'a renoncé à déposer une plainte aux termes de l'Accord de libre-échange que parce qu'on a consenti à l'examen. Nous déplorons grandement cette perte de pouvoirs, et pour plusieurs raisons. À notre avis, le seul but du projet de loi C-23 est de faire relever des provinces les décisions en matière d'exportation d'électricité. Bien que le partage fédéral-provincial des compétences en matière énergétique fasse depuis toujours l'objet d'un débat national, il s'agit d'une affaire interne que nous devons régler entre nous.

Nous craignons que, si l'exportation d'électricité relève des provinces, la clause dite de proportionnalité de l'Accord de libre-échange ne finisse par jouer au détriment du pays tout entier. Si le Québec, la Colombie-Britannique et le Nouveau-Brunswick décident de vendre de grandes quantités d'électricité aux États-Unis en l'absence d'un organisme de contrôle national, nos exportations d'électricité pourraient dépasser les bornes. Aux termes de l'Accord de libre-échange, le Canada dout entier serait tenu de maintenir les exportations à un niveau largement fixé par les provinces.

Je m'empresse de préciser que nous n'avons rien contre les Américains ni contre les provinces. Comme je l'ai dit, nous recherchons un équilibre entre les intérêts nationaux et les droits des provinces sur leurs ressources naturelles. Nous croyons fermement que ces décisions d'exportation doivent être prises au Canada en fonction de l'intérêt national déterminé par un organisme investi des pouvoirs nécessaires. Nous craignons que l'électricité ne soit qu'un début, que, dans un an ou deux, l'ONE ne renonce en faveur des provinces à son droit de regard sur les exportations de pétrole et de gaz naturel. Il est certain que cela ferait l'affaire de M. Orman, ministre de l'énergie de l'Alberta.

Avant de céder la parole à M. Stanford, je tiens à parler de la sauvegarde de la démocratie. Comme vous le savez, certains mégaprojets d'aménagement hydroélectrique suscitent de grandes préoccupations d'ordre écologique. Au Québec, par exemple, on réussit à supprimer les audiences publiques sur des projets comme la Baie James II. Les Cris déplorent publiquement leur manque d'accès au processus décisionnaire du gouvernement et s'inquiètent des retombées de ce projet sur l'environnement.

Si l'ONE perd son mandat national, il ne sera plus possible à aucun groupe de se faire entendre à l'échelle nationale. Les provinces finiront peut-être par s'entendre avec le secteur privé

[Text]

tions without public input and in a democratic way, which could fare very badly for both the democratic system that we have had in this country and also the resulting environmental consequences of closing down the system.

With those remarks, I am going to ask Mr. Stanford to speak specifically about the legislation.

Mr. Jim Stanford, Advisor, Council of Canadians: Thank you, Mr. Chairman. The major component of Bill C-23 that we oppose is the removal from the NEB Act of the requirement that public hearings must be held before the NEB authorizes the long-term export of electric power. Maude has run over some of the politics of this issue and how this weakening of the NEB's powers would tie in and, in effect, reinforce the other blows that the NEB has suffered in the recent past. She has also talked about the right to democratic input in deciding how electric power exports should be regulated.

What I propose to do is to run over some of our specific concerns with hydroelectric exports for Canada. Our insistence that public hearings be maintained is not a moot point. We are not insisting that public hearings be maintained purely for the point of having public hearings under an open, democratic process. We are insisting that public hearings be maintained precisely because at this time we are increasingly concerned about the costs to Canada and to Canadians of long-term electric power exports. It is now more than ever that we need, in a public forum with the back and forth of debate and different opinions, and so on, to analyze carefully and compare the costs and benefits of electric power exports rather than to do away with the requirement for public hearings.

I propose to take a couple of moments to run over some of our concerns, why we think that not all electric power sales to the United States are in the interests of Canadians and why we think these public hearings should be maintained.

First, before we get into the specific costs of electric power exports, I think it is worthwhile to point out the scale of the potential development of our electric power exports that we are looking at over the next 10, 15 or 20 years. As Canadians, we have exported electric power to the United States for decades, but there is a current qualitative difference to the new export proposals being put forward that we have to take note of. Traditionally we have exported surplus power to the U.S.; that is, when a utility had capacity above and beyond the requirements to meet its own customers, then we would have interruptible or short-term sales of power to the U.S. This has been quite beneficial for utilities. It gives them some diversification in their customer base and allows them to supplement their sales at times of low domestic demand.

The ominous trend that we are looking at now, however, is one towards long-term firm power export sales. These are deals that would commit a Canadian utility firmly to supplying that U.S. customer over the next 15, 20 or 25-year term of the contract, regardless of the needs of Canadian electricity consumers. That qualitatively is a great deal different from our traditional electric power exports, the vast majority of which were interruptible; that is, could be cut off when Canadian consumers needed the power.

[Traduction]

sans consulter le public, ce qui ne serait bon ni pour notre système démocratique, ni pour notre environnement.

Sur ces remarques, je cède la parole à M. Stanford pour qu'il entre dans le détail du projet de loi.

M. Jim Stanford, conseiller, Conseil des Canadiens: Merci, monsieur le Président. Notre principale objection contre le projet de loi C-23, c'est qu'il supprime la nécessité pour l'ONE de procéder à des audiences publiques avant d'autoriser l'exportation à long terme d'électricité. Maude a parlé de la dimension politique de l'érosion des pouvoirs de l'ONE à laquelle on assiste depuis quelques années. Elle a également parlé de l'importance de la participation du public à la réglementation des exportations d'énergie.

Je voudrais, pour ma part, parler de nos préoccupations en ce qui concerne nos exportations d'hydroélectricité. Ce n'est pas seulement au nom de la démocratie que nous tenons tant aux audiences publiques, mais parce que nous craignons que les exportations d'électricité à long terme finissent par coûter très cher aux Canadiens. Nous avons besoin plus que jamais d'un organisme qui analyse les coûts et les avantages des exportations d'électricité et qui serve de point de mire au débat national à ce sujet. D'où l'importance des audiences publiques.

Passons maintenant aux raisons pour lesquelles les exportations d'électricité aux États-Unis ne sont pas toujours dans l'intérêt des Canadiens, d'où la nécessité de maintenir les audiences publiques en question.

Je crois utile tout d'abord d'indiquer l'ampleur qu'auront nos exportations d'électricité dans 10, 15 ou 20 ans. Nous exportons de l'électricité aux États-Unis depuis des années, mais les contrats d'exportation à l'étude présentent une grande particularité. Jusqu'à présent, nous exportons aux États-Unis nos surplus, c'est-à-dire que les sociétés de production d'électricité vendaient à court terme ce dont elles n'avaient pas besoin pour répondre à la demande de leur clientèle. C'était pour elles un bon moyen de diversifier leur clientèle et de maintenir leur chiffre d'affaires en cas de fléchissement de la demande nationale.

Ce qui est préoccupant, c'est l'augmentation des exportations à long terme garanties d'électricité. Il s'agit de contrats aux termes desquels la société de production s'engage à alimenter le client américain pendant 15, 20 ou 25 ans sans égard aux besoins de la clientèle canadienne. Ils se distinguent en cela des contrats traditionnels qui, pour la plupart, pouvaient être suspendus en cas d'augmentation de la demande nationale.

[Text]

Just to look at the scale of some of the firm power exports that are in the works, Hydro-Québec, of course, is the most ambitious. Its stated goal is to be exporting between 3,500 and 4,500 megawatts of firm power to the U.S. by the end of this century. These exports are the driving force, so to speak, behind the big expansion of hydroelectric capacity in the northern regions of the province that has caused so much concern regarding environmental damage and social damage for the aboriginal peoples living there.

There are other export proposals coming from other provinces that could match or exceed this vast quantity of power that Hydro-Québec hopes to export. British Columbia, for example, has invited private bids to supply up to 600 megawatts of power to the U.S. from projects that could include new dams on the Columbia River or coal-fired export plants. Manitoba Hydro has one large firm power deal finalized with Minnesota Utilities starting in the 1990s and is looking for another one. Nova Scotia Power Corporation is promoting very aggressively its Bluenose Project, which could build three or four huge new coal-fired facilities for the export market—dedicated to the export market—in Sheet Harbour. New Brunswick has offered 600 megawatts of firm power for sale in the United States, a mixture of power from its Point Lepreau nuclear facilities and from new coal-fired plants that would be built in the province.

Even provinces that are not yet connected via transmission facilities to the U.S. market are trying to get in on this firm export band wagon. Alberta and Newfoundland, for example, are negotiating with British Columbia and Quebec respectively for transmission facilities that would allow them to gain access to the U.S. market.

Any of these individual projects is significant. They are large, and in our minds they would justify a careful analysis of their costs and benefits in the form of a public hearing before being granted approval by the NEB. Taken together, however, the scale of this potential jump into firm export business is, to us, astounding and is certainly unprecedented. We could be committing up to 10,000 megawatts of power capacity to the U.S. by the end of this century, which would be equivalent to perhaps 10 per cent of our current generating facilities in Canada.

The scale of this impending jump into the U.S. electricity market is one of the reasons why we think this is precisely the wrong time to be abandoning the NEB's ability to review such applications in the form of a public hearing.

What are the potential costs? We hear a lot about the benefits of power exports from the utilities and other businesses that are promoting them. We think we need to take a look at some of the possible costs to Canadians. Certainly first and foremost we have to look at the environmental costs of power exports. Indeed, it is environmental legislation that is one of the main reasons why U.S. facilities are increasingly interested in Canadian power.

Regulatory pressures and public opinion pressures have effectively prohibited U.S. electric utilities from beginning the construction of any new nuclear powered facilities for about a

[Traduction]

En matière d'exportations garanties d'électricité, Hydro-Québec est la société la plus ambitieuse. Elle déclare vouloir exporter entre 3 500 et 4 500 mégawatts d'électricité aux États-Unis d'ici la fin du siècle. Ces exportations servent à financer les grands projets d'aménagement hydroélectrique qui, dans le nord de la province, causent tant de tort aux autochtones et à leur environnement.

D'autres provinces envisagent d'exporter autant sinon plus que le Québec. La Colombie-Britannique, par exemple, envisage de vendre aux États-Unis jusqu'à 600 mégawatts pouvant provenir de projets d'aménagement hydro-électrique du fleuve Columbia ou de centrales au charbon. Le Manitoba a signé avec l'État du Minnesota un accord qui entre en vigueur en 1990 et envisage d'en signer un autre. La société de production d'électricité de la Nouvelle-Écosse tient beaucoup au Projet Bluenose, qui prévoit la construction, à Sheet Harbour, de trois ou quatre centrales au charbon en vue d'alimenter le marché d'exportation. Le Nouveau-Brunswick offre de vendre aux États-Unis 600 mégawatts d'énergie garantie provenant de la centrale nucléaire de Pointe Lepreau et de centrales à charbon à construire.

Même les provinces qui ne sont pas raccordées au réseau de distribution américain essaient de se lancer dans l'exportation d'électricité. L'Alberta et Terre-Neuve, par exemple, négocient avec la Colombie-Britannique et le Québec respectivement l'usage d'installations de transport d'électricité qui leur ouvriraient l'accès du marché américain.

Il faudrait que l'ONE analyse soigneusement, dans le cadre d'audiences publiques, les avantages et les inconvénients de chacun de ces projets avant de les approuver. L'ensemble de ces projets, toutefois, représentent une augmentation étonnante et sans précédent de nos exportations d'électricité. Nous sommes en train de nous engager à fournir aux États-Unis jusqu'à 10 000 mégawatts d'ici la fin du siècle, soit environ 10 p. 100 de notre capacité de production actuelle.

C'est à cause, entre autres, de cette augmentation imminente de nos ventes d'électricité aux États-Unis que nous estimons que ce n'est pas le moment d'ôter à l'ONE le pouvoir d'examiner les demandes d'exportation dans le cadre d'audience publiques.

Quels sont les inconvénients des exportations d'électricité? Les sociétés productrices et d'autres entreprises n'y voient que des avantages. Or, nous croyons qu'elles ont aussi des inconvénients, principalement sous forme de retombées sur l'environnement. En fait, c'est à cause de leurs lois de protection de l'environnement que les Américains s'intéressent de plus en plus à notre électricité.

La réglementation et l'opinion publique empêchent depuis environ dix ans les sociétés américaines de production d'électri-

[Text]

decade. American utilities, faced with that road-block, are quite happy to take nuclear power from Canadian utilities. That allows them to sidestep the regulatory pressures at home.

The same applies to coal-fired generating facilities. The United States has enough coal to last for centuries, but the Americans have faced the fact that they need strict controls on coal emissions because of pressures from Canada and others regarding acid rain and associated environmental problems. Why on earth, when we are finally succeeding in forcing the United States to take serious action on acid rain, should we be building new coal-fired facilities in Canada to export power to the United States? It is simply a way for the United States to export the environmental catastrophe that accompanies coal-fired electricity generation. We will be left with the environmental costs of new coal-fired facilities such as those being proposed for Nova Scotia.

Even hydroelectricity, which traditionally has been considered the cleanest form of electricity generation, has huge environmental costs. The flooding and destruction of northern forests such as would accompany the James Bay II Project contributes to the global greenhouse effect. Recorded mercury levels in reservoirs in the north are up to nine times higher than federal maximums. Native leaders, for example, already feel powerless before Canadian regulatory agencies. They have started going to the United States with their concerns about further development of northern hydroelectric facilities because they do not feel that they are being listened to in Canada. So why should we at this point in time remove one of the few avenues that exists for groups like the native people to air their concerns about hydroelectric exports and their environmental costs?

Environmental costs are not the only consequence of firm electric power exports to the United States that we should be considering. We should also look at the reliability of Canada's electric service and how that would be affected by the commitment of a large share of our capacity to U.S. customers. The customers of Hydro-Québec, for example, which is the most ambitious exporter of power in Canada, have suffered on average 20,000 blackouts per year in recent years—an almost notorious record of reliability for domestic customers—while emphasis is being put on serving the export market. More serious than just this problem with day-to-day reliability is the problem touched upon earlier by Maude Barlow, which is the application of the whole proportionality requirements of the Free Trade Agreement to the electric power business.

If a large share of Canada's electricity production is exported to the United States for a three-year period, Canadians as a whole become committed to providing that same share of electricity to the U.S. market even in case of emergency—environmental emergency or energy security supplies and so on—as was supplied in the previous three years.

The economic benefits of power exports have to be carefully reviewed despite the claims that we think are exaggerated by the proponents of these projects. The long-term financial commitments and the size of those financial commitments in unstable economic times need to be looked at carefully because, again, the success or failure of a project measured in

[Traduction]

cité de construire des centrales nucléaires. C'est pourquoi elles se rabattent sur l'énergie nucléaire canadienne.

Il en va de même des centrales au charbon. Les États-Unis ont du charbon pour des siècles à venir, mais, à cause des pluies acides et d'autres problèmes écologiques, ils doivent réduire leurs émissions de polluants par suite des pressions que le Canada et d'autres exercent sur eux. Alors même que nous avons enfin convaincu les États-Unis de faire quelque chose contre les pluies acides, pourquoi construirions-nous chez nous des centrales au charbon destinées à alimenter leur marché? Ce n'est là qu'un moyen pour les États-Unis d'exporter la catastrophe écologique que sont les centrales au charbon. Comme en Nouvelle-Écosse, ce sont les Canadiens qui en supporteront les inconvénients.

Même l'hydroélectricité, pourtant considérée comme la forme d'énergie la plus propre, comporte d'énormes inconvénients écologiques. L'inondation de forêts qu'entraîne un projet comme celui de la Baie James II contribue à l'effet de serre. Dans les réservoirs du nord, la quantité de mercure est jusqu'à neuf fois supérieure à la norme fédérale. Les chefs autochtones, quant à eux, se sentent déjà impuissants devant les organismes de réglementation canadiens. C'est aux États-Unis qu'ils vont de plus en plus protester contre la construction de nouvelles installations parce qu'ils estiment ne pas pouvoir se faire entendre au Canada. Pourquoi alors supprimerions-nous l'un des moyens qui s'offrent à des groupes comme les autochtones pour faire entendre leurs préoccupations au sujet des exportations d'électricité et de leurs répercussions sur l'environnement?

Les exportations à long terme d'électricité aux États-Unis n'ont pas que des retombées sur l'environnement. Il faut aussi songer à leurs répercussions sur la sécurité de notre approvisionnement. Depuis quelques années, les clients d'Hydro-Québec, l'exportateur d'électricité le plus ambitieux au Canada, subissent environ 20 000 pannes par année, ce qui constitue un record peu enviable. Ce qui inquiète encore plus que l'insécurité de l'approvisionnement, cependant, c'est ce dont a parlé Maude Barlow, à savoir l'application à la production d'électricité de la clause dite de proportionnalité de l'Accord de libre-échange.

Si nos exportations d'électricité aux États-Unis atteignent un niveau élevé pendant trois ans, nous serons obligés de maintenir ce niveau même en cas de crise écologique ou d'augmentation de la demande.

Il faut analyser à fond les avantages économiques de l'exportation d'électricité, car ceux qui sont en faveur ont tendance, selon nous, à les exagérer. Il faut analyser à fond les engagements financiers à long terme que nous prenons en période d'instabilité économique parce que, là encore, le succès ou l'échec d'un projet de dizaines de milliards de dollars aura des

[Text]

tens of billions of dollars will have repercussions for the entire country, not just for any particular province.

These are some of the reasons why we are suspicious of the claim that hydro-electric exports or any kind of electricity exports are a boom for all of Canada and that we should not take the time to carefully review them. As Canada is poised on a qualitatively new era in our electric industry, one that is based more than ever before on exports to the U.S., this is the time that we need public hearings before the NEB to carefully examine the costs and benefits of those projects before we jump into them.

Those are all my comments.

The Chairman: As I said at the beginning of this hearing, this is our first meeting on Bill C-23. The bill does not eliminate National Energy Board review; it simply makes it a condition precedent that before such review there will be a request for such a review by the Governor in Council. Could you comment on why that is wrong or why the kinds of reviews that you are calling for would not occur in any event by virtue of the Governor in Council acting in an altruistic, enlightened way?

Ms. Barlow: Our concern about the process is how political it might become; in fact, how political it would very likely become. As it is now, the National Energy Board is supposed to be an arm's-length regulatory agency that monitors exports, but more than that, represents the needs and rights of the Canadian people in terms of their long-term energy security. They are supposed to regulate energy exports for us on our behalf.

If it becomes politicized, I fear that the very strong likelihood exists that either provinces or large energy interests in terms of corporations could have undue sway. It is not only potential with this government, but any government. I do not think you want to politicize something as vulnerable as our energy security.

In this situation it would be very unlikely that it would come before cabinet. It would only be the larger contracts or projects that would come before cabinet. Generally, they would be looked after by the province. Only in cases where the National Energy Board perceived that there might be some larger issue at stake or a political perception, they perhaps might want to review this. However, they would have to get permission from the cabinet. That is our concern generally with what is happening with energy in this country. We feel that it is becoming a politicized issue.

Under the Free Trade Agreement, the National Energy Board Act has been amended to fall into line with the Free Trade Agreement. It is our reading that the National Energy Board—and this is the dispute that is going on with the companies—does not have the right to turn down applications for export without political approval.

We note that the Government of Saskatchewan has submitted a presentation to this committee. They have said that the National Energy Board only has the right to monitor and approve energy exports. They say nothing about turning them down or looking after long-term security of supplies. This pro-

[Traduction]

répercussions sur le pays tout entier, non pas seulement sur la province productrice.

Voilà quelques-unes des raisons pour lesquelles nous doutons que les exportations d'électricité soient une mine d'or pour l'ensemble du Canada. Au seuil d'une nouvelle ère, d'une ère marquée plus que jamais par l'exportation de notre électricité aux États-Unis, il importe donc plus que jamais que l'ONE puisse tenir des audiences publiques sur les avantages et les inconvénients des projets à l'étude.

Voilà ce que j'avais à dire.

Le président: Comme je l'ai dit tout à l'heure, c'est notre première réunion au sujet du C-23. Ce projet de loi ne supprime pas l'examen de l'ONE; il ne fait que l'assujettir à l'approbation du gouverneur en conseil. Qu'y a-t-il de mal à cela? Pourquoi le gouverneur en conseil n'aurait-il pas la sagesse d'autoriser les examens dont vous parlez?

Mme Barlow: C'est le risque de politisation du processus qui nous inquiète. À l'heure actuelle, l'ONE est censé être un organisme de réglementation indépendant qui contrôle les exportations, mais chose plus importante encore, il défend les intérêts et les droits des Canadiens en matière de sécurité d'approvisionnement. Il est censé réglementer les exportations d'énergie en notre nom.

S'il y a politisation du processus, je crains que les provinces ou de grandes sociétés du secteur énergétique n'en viennent à exercer une influence indue. Je ne pense pas seulement au gouvernement actuel, mais à tous ceux qui le suivront. Je ne crois pas qu'il faille politiser quelque chose d'aussi important que notre sécurité énergétique.

Il est peu probable que le Cabinet sera saisi des projets ou contrats en question, sauf les plus gros. En règle générale, ce sont les provinces qui s'en occuperont. L'ONE ne les soumettra à un examen que lorsque l'enjeu ou la dimension politique lui semble le justifier. Toutefois, il lui faudra alors la permission du Cabinet. Voilà ce qui nous inquiète dans tout cela, c'est la politisation croissante de la question.

En vertu de l'Accord de libre-échange, la Loi sur l'Office national de l'énergie a été modifiée afin de la rendre conforme à l'Accord. Si nous comprenons bien, l'Office national de l'énergie — et c'est le différend qui l'oppose aux entreprises — n'a le droit de refuser aucune demande d'exportation sans approbation politique.

Le gouvernement de la Saskatchewan a prétendu, dans sa présentation au Comité, que l'Office national de l'Énergie n'a le pouvoir que de contrôler et d'approuver les exportations de produits énergétiques. Pour ce qui est de refuser les demandes ou de veiller à la sécurité des approvisionnements à long terme, rien n'est mentionné. Selon ce gouvernement provincial,

[Text]

vincial government is saying, "We do not think the National Energy Board should be anything but a monitoring agency."

The Chairman: The other thing I anticipate hearing from the department will be that the provincial regulators will be reviewing it in any event. Why is that inadequate in your opinion?

Ms. Barlow: The concern about the proportionality clause of the Free Trade Agreement is terribly important to understand. Under the Free Trade Agreement we must continue to supply the United States with the proportion of energy in whatever sector we have been supplying for the previous 36 months. It is supposed to be in times of shortage but, in fairness, in all of these areas the Americans can now claim strong shortage needs. They will see that once we are onstream with any resource we will have to remain steady at that level.

Our concern is that if there is no national body overlooking the national proportion of whatever energy source we are sending, there is no agency looking after what we will then all collectively be responsible for. One or two provinces might enter into megaprojects of export sales to the United States and find that in 10 years they are not able to meet the requirement. They will not be able to say to the Americans that we—Quebec, B.C. or Ontario—cannot meet these obligations any more. Canada would then as a whole be forced to meet these obligations. If we could not, then we would be required to cut back in percentage to ourselves on a proportional basis.

For some projects that will be more serious than others. If we cut 10 per cent of our supply of hydro-electricity to ourselves and 10 per cent to the United States, it will not have the same impact because the proportion of what we supply to them is not the same as what 10 per cent means to us.

Conceivably we could find ourselves in a shortage situation in the not-too-distant future, where all Canadians would be responsible for the behaviour or the actions or the sales of one or two provinces.

Mr. Stanford: The question of provincial jurisdiction over electricity exports rests on the assumption that all the costs and benefits of an export project are felt within the boundaries of the province where the facility is being built. Ms. Barlow has given an example of one consequence of power exports that are felt beyond the boundaries of the province that is doing the exporting.

Perhaps another example is the whole question of the environmental costs of power exports, which do not stop at a provincial boundary.

For a hypothetical example, let us choose the Bluenose project which is being promoted for Nova Scotia. This would be a coal-fired facility dedicated to the export market. The environmental consequences of that project are huge and controversial. The effects on acid emissions, on global warming because of the carbon dioxide that will be emitted by the plants, and so on, are the subject of great controversy. Those problems will not stop at the boundaries of Nova Scotia. If

[Traduction]

L'Office national de l'énergie n'est rien d'autre qu'un organisme de surveillance.

Le président: L'autre réponse que je prévois recevoir du ministère c'est que de toute manière les organismes provinciaux de réglementation se pencheront là-dessus. Pourquoi croyez-vous que ce ne soit pas suffisant?

Mme Barlow: Il est extrêmement important de comprendre la préoccupation que suscite la clause de répartition proportionnelle de l'Accord de libre-échange. L'Accord nous oblige à continuer d'approvisionner les États-Unis, dans quelque secteur que ce soit, dans la même proportion qu'au cours des 36 mois précédents. Cette clause est censée s'exercer en temps de pénurie, mais il est manifeste que dans tous ces domaines les Américains peuvent déjà prétendre qu'il existe une forte pénurie. Ils verront à ce que, une fois les exportations de n'importe quelle ressource amorcées, nous soyons obligés de maintenir ce niveau d'exportation.

Nous nous inquiétons de ce que, si aucun organisme national ne contrôle la proportion d'un produit énergétique, quel qu'il soit, que nous exportons, aucun organisme ne surveille ce dont nous deviendrons collectivement responsables. Il pourrait arriver qu'une ou deux provinces se lancent dans des mégaprojets de vente à l'exportation aux États-Unis pour constater dans dix ans qu'elles ne sont plus en mesure de remplir leurs obligations. Elles ne pourront pas tout simplement dire aux Américains que nous — le Québec, la Colombie-Britannique ou l'Ontario — ne sommes plus en mesure de remplir ces obligations. Le Canada, pris globalement, serait alors obligé de les remplir. Sinon, il devra réduire proportionnellement, en pourcentage, ses propres approvisionnements.

La situation sera plus grave pour certains projets que d'autres. Si nous réduisons de 10 p. 100 l'hydro-électricité que nous nous fournissons à nous-mêmes et de 10 p. 100 nos exportations aux États-Unis, l'impact ne sera pas le même parce que les quantités en cause sont disproportionnées.

Il est concevable que nous nous trouvions, dans un avenir pas trop lointain, dans une situation de pénurie où tous les Canadiens devront assumer la responsabilité du comportement, des actions ou des ventes d'une ou deux provinces.

M. Stanford: La question de la juridiction provinciale sur les exportations d'électricité repose sur l'hypothèse que tous les coûts et avantages d'un programme d'exportation se font sentir à l'intérieur des frontières de la province où les travaux d'aménagements sont réalisés. M^{me} Barlow a donné un exemple d'une conséquence des exportations d'électricité qui se fait sentir en dehors des frontières de la province exportatrice.

Toute la question du coût écologique des exportations d'électricité, qui ne s'arrête pas à la frontière d'une province, en est peut-être un autre exemple.

Pour donner un exemple hypothétique, prenons le projet Bluenose que la Nouvelle-Écosse cherche à promouvoir. Il s'agit d'une centrale thermique au charbon dont la production serait destinée au marché d'exportation. Les conséquences écologiques de ce projet sont énormes et suscitent beaucoup de controverses. Les conséquences des émissions de matières polluantes acides, du réchauffement de la planète causé par le gaz carbonique que les centrales rejetteraient dans l'atmosphère, et

[Text]

Nova Scotia and its regulatory bodies hold a hearing to examine the costs and benefits of this project and whether or not it is of benefit to the province where it is based, they will not necessarily be required to look at the costs to other Canadians. Indeed, since the environment is a global system, they will be required to look at the cost to the residents of other countries.

As the whole movement towards global environmental legislation accelerates, with us looking more and more at international treaties governing carbon dioxide emissions or sulphuric acid emissions, and so on, this is not an issue that can be looked at on a province-by-province basis. It cannot even necessarily be looked at on a country-by-country basis. However, as Canadians, that is where we have to start.

The Chairman: On the proportional access problem—and I am thinking back to the free trade debate—when the issue you have raised was discussed, we were told by the ambassadors responsible for the negotiations not to worry about that. They said that we do not have to export our energy goods to the U.S., that if we bid for them on commercial terms and obtain them, then we are not obliged to observe 904; that if a 30-year contract for power comes up, provided we pay a penny more per unit of energy goods than the U.S. would pay, we would be able to keep them and be relieved of our obligations under 904. Would you comment on that?

Mr. Stanford: This notion of bidding for our energy on commercial terms is how the energy market will function in normal circumstances. We can obtain supplies of our own energy if we pay more for them than any comparable American buyer is willing to pay.

The proportionality clause would be invoked in case of emergency—for example, an energy security emergency, environmental emergency, economic emergency or some extraordinary situation that came up where Canadians had such a need for the energy commodity in question that the government had to step in, as governments have done quite regularly in the past, and say, “I am sorry, we cannot allow the free market in energy to prevail right now. We have some national security interests here and we will have to step in and interrupt that free-market flow of energy commodities.” That is where the proportionality clause comes into effect.

So that if American utilities have gained access, as they are trying to do, to long-term contracts for electricity supply—and some of these deals are 20-year, 25-year contracts of electricity that are being negotiated—

The Chairman: And they will be 30 year contracts if this amendment goes through.

Mr. Stanford: That is right. How can we predict what sort of energy emergency Canadians may experience 15 or 20 years from now when thousands of megawatts of productive capacity are locked into long-term commercially-negotiated contracts? When those contracts expire 25 or 30 years down the road,

[Traduction]

le reste, font l'objet d'une vive controverse. Ces problèmes débordent les frontières de la Nouvelle-Écosse. Si la Nouvelle-Écosse et ses organismes de réglementation tiennent des audiences pour examiner les coûts et avantages de ce projet et déterminer s'il est avantageux pour la province, ils ne seront pas nécessairement tenus de prendre en considération ce qu'il en coûtera aux autres Canadiens. En réalité, puisque l'environnement est universel, ils devront se pencher sur ce qu'il en coûtera aux résidents d'autres pays.

À mesure que le mouvement vers des lois universelles de protection de l'environnement s'accélère, que nous nous tournons de plus en plus vers des traités internationaux pour contrôler les émissions de gaz carbonique ou d'acide sulfurique, et ainsi de suite, ce n'est plus une question qu'on peut examiner province par province, ni même nécessairement pays par pays. C'est toutefois par là qu'en tant que Canadiens il faut commencer.

Le président: Lorsque la question que vous avez soulevée s'est posée au sujet du problème de l'approvisionnement proportionnel — et je me reporte au débat sur le libre-échange — les ambassadeurs chargés des négociations nous ont dit de ne pas nous en inquiéter. Ils ont affirmé que nous ne sommes pas obligés d'exporter nos produits énergétiques aux États-Unis; que si nous faisons une offre aux conditions du marché et décrochons le contrat, nous ne sommes pas obligés de respecter la clause 904; que si un contrat est négocié pour fournir de l'électricité pendant trente ans, nous pourrions, à condition de payer un cent de plus l'unité d'énergie que les États-Unis ne payent, garder cette électricité et nous soustraire à nos obligations en vertu de la clause 904. Qu'en pensez-vous?

M. Stanford: Le marché de l'énergie fonctionne généralement par offre d'achat. Nous pouvons obtenir de l'énergie produite au Canada si le prix que nous sommes prêts à payer est supérieur à celui offert par un acheteur américain comparable.

La clause relative à la proportionnalité serait invoquée dans les cas d'urgence qui mettraient en cause, par exemple, la sécurité énergétique, l'environnement ou l'économie ou dans le cas de toute autre situation extraordinaire pour laquelle les Canadiens auraient besoin de tellement d'énergie que le gouvernement serait obligé d'intervenir, comme d'autres gouvernements l'ont fait assez régulièrement par le passé, et de déclarer qu'il faut oublier le marché libre de l'énergie pour quelque temps, parce qu'il y va de la sécurité nationale du pays. C'est à ce moment-là que la proportionnalité entre en jeu.

Ainsi, si des services publics américains réussissent, comme ils le souhaitent, à conclure des contrats d'électricité à long terme — et certains de ces contrats couvrent une période de 20 ou 25 ans . . .

Le président: Si cette modification est adoptée, des contrats de 30 ans pourront être conclus.

M. Stanford: C'est exact. Comment pouvons-nous prédire le type d'urgences auxquelles les Canadiens devront faire face dans 15 ou 20 ans, alors que des milliers de mégawatts seront engagés dans des contrats commerciaux à long terme? Lorsque ces contrats arriveront à échéance, dans 25 ou 30 ans,

[Text]

someone could say, "Just wait until the contracts expire and then outbid the Americans. You will then have access to your own energy." The problem with that is that if you are in an emergency situation you cannot wait. We would then be forced to invoke the proportionality-sharing clause under such an emergency, and that is where our hands would be tied by that clause, because our ability to redirect this electric power to meet our own desperate needs at the time as a country would have been sacrificed.

Senator Ottenheimer: I have a question from an environmental point of view and your organization's apparent concerns in that respect.

First, within a Canadian context, obviously there are federal and provincial laws concerning the environment. This statement is arguable—that is, I do not think it has ever been determined—but there are areas where federal law would supersede in an area considered to be of national scope.

It can be stated with some plausibility that any situation that arises will not necessarily require the application of seven or eight different sets of environmental laws because of a federal presence in that jurisdiction as well. However, if it were contested that that federal presence were not sufficient, and if the federal government constitutionally did not have the authority that it wished it had, then the only resolution in our system is a constitutional one or through an inter-governmental agreement. But that solution exists at the present time.

In terms of Canada's having international environmental responsibilities, these pose no theoretical jurisdiction problems because, irrespective of what the provincial situation is, if Canada is bound by an international agreement that takes precedent. No province can plead a provincial regulation over a devolution between federal and provincial regulations internally within Canada to escape an international responsibility.

Without getting into that situation in any great detail, first, I wish to reiterate that a federal presence exists presently. Secondly, there is the reality that on the whole provincial governments act with equal responsibility, as does Ottawa. Some people refer to "uncle Ottawa" as the great magnificent, all-knowing power surrounded by little subsidiaries that cannot be trusted to protect themselves or to be interested in anyone but themselves or their own trans-boundary borders. I find that hard to accept—perhaps it is because I spent 18 years in the provincial legislature. On the whole, provincial governments, legislatures and legislators are as sensitive, informed, responsible and as accountable as their federal counterparts.

I wonder whether or not you give significant recognition to the provinces' sense of responsibility and accountability, as well as the federal presence in that area. Sometimes a paternalistic attitude is adopted, for example, by saying, "We cannot trust these provinces. We have to make sure that we have it all here in Ottawa and that we have the National Energy Board, and so on, because those people cannot be trusted to act responsibly." Can it be argued that provincial governments, in

[Traduction]

quelqu'un pourrait même dire: «Maintenant que ces contrats sont arrivés à échéance, présentez une offre d'achat supérieure à celle des Américains. Vous pourriez ainsi avoir accès à votre propre énergie.» Il y a toutefois un hic: lorsqu'une urgence survient, on ne peut attendre. Nous serions alors obligés d'invoquer la clause relative à la proportionnalité, et celle-ci ne nous serait pas d'une grande utilité parce que nous aurions renoncé à notre pouvoir de récupérer cette énergie électrique pour répondre à nos propres besoins.

Le sénateur Ottenheimer: Ma question concerne l'environnement et les préoccupations que votre organisme semble avoir à ce sujet.

Au Canada, l'environnement relève à la fois du gouvernement fédéral et des provinces. Cette affirmation est discutable, c'est-à-dire que, selon moi, cela n'a jamais été établi. Toutefois, la législation fédérale a priorité dans certains secteurs jugés d'intérêt national.

Il serait plausible, dans une situation particulière, de recourir à une loi fédérale au lieu d'appliquer sept ou huit lois différentes sur la protection de l'environnement. Toutefois, si quelqu'un affirmait que la présence fédérale n'était pas suffisante et si le gouvernement fédéral ne disposait pas du pouvoir constitutionnel désiré, la seule solution consisterait à conclure une entente constitutionnelle ou intergouvernementale. Cette solution existe toutefois déjà.

Si le Canada est tenu de respecter certaines obligations établies au niveau international en matière de protection de l'environnement, la question de juridiction ne se pose pas, quelle que soit la situation au niveau provincial, parce que le pays est alors lié par une entente internationale qui a priorité. Aucune province ne peut prétendre qu'un règlement provincial a la priorité sur un règlement établi entre le gouvernement fédéral et les provinces à l'intérieur même du Canada pour échapper à une obligation internationale.

Sans discuter trop en détail de cette question, je désire tout d'abord répéter que le gouvernement fédéral maintient déjà cette présence et, en deuxième lieu, souligner que les gouvernements provinciaux ont généralement un sens des responsabilités aussi grand que le gouvernement central. Certains se moquent de «l'oncle Ottawa», le tout-puissant, entouré de ses petits neveux qui ne peuvent prendre soin d'eux-mêmes et ne s'intéressent à personne d'autre. Cette analogie me semble difficile à avaler, peut-être parce que j'ai passé 18 ans à l'assemblée législative d'une province. Dans l'ensemble, les gouvernements, les parlements et les législateurs provinciaux sont tout aussi sensibles, informés et dignes de confiance que leurs homologues fédéraux.

Reconnaissez-vous que les provinces ont également un grand sens des responsabilités? Certaines personnes agissent quelque fois avec condescendance lorsqu'elles disent, par exemple, que nous ne pouvons nous fier aux provinces et que tout doit être centralisé à Ottawa—dont l'Office national de l'énergie—parce que les gouvernements provinciaux ne sont pas dignes de confiance. Ne pouvons-nous reconnaître que les gouvernements provinciaux, dans leurs domaines de compétence, sont aussi dignes de confiance que le gouvernement fédéral?

[Text]

their areas of responsibility, have acted as responsibly as the federal government?

Mr. Stanford: We certainly do not mean to sound paternalistic with what we are saying. We recognize the Canadian experience of the delicate balancing act between provincial and federal authorities on any number of questions—for example, the environment and security. We are saying that the federal and provincial governments need to continue that balancing act rather than, as is implied by Bill C-23, having the federal government step out in certain areas and leaving it to the provincial governments. We need that balance between the local interests within each province and the interests of Canadians as a whole.

To choose a hypothetical example—and this is not far-fetched—with a power generating project designed for export you will often have a situation where the benefits, particularly the economic benefits of that project, are concentrated in the area around where the project is based. But with our growing understanding of the costs of these projects, particularly the environmental costs, those costs are likely to be spread out much more than the economic benefits. In that case you have a provincial government that is elected by the people who will be employed in that power generating plant making one comparison of the costs and benefits of the project. Without questioning the sincerity or maturity of that provincial government they could come to a different conclusion than a regulatory agency or government that looked at it from a broader perspective. We need both of them. We are not saying that the provinces should not be involved in this; we are saying that the federal government should not be stepping out of it. That balancing act between the different levels should be maintained.

Ms. Barlow: I fully agree and want to add that we are placing our analysis against this international agreement that Canada signed, the Free Trade Agreement, because it changes the National Energy Board. We believe that the National Energy Board should have a broadened mandate because of the changes that came about. Although the provinces might take responsibility and authority in terms of these individual exports, it is the country as a whole that would end up being responsible, not simply that province. That would include environmental concerns.

We are monitoring a number of cases that we see coming up where there will be environmental fights through the Free Trade Agreement. One of them is the non-ferrous metals industry. That industry in the United States is very strong. They consider our governmental cleanup grants to our industry to help clean up technology to be an unfair subsidy, and, therefore, an unfair trading practice. They are urging the United States Trade Department to take us to a dispute over it. We can start to see where individual provinces will need a national perspective on this to balance what could be a national dispute coming from the Americans on a whole variety of these areas, including hydroelectricity.

Senator Ottenheimer: My opinion is that we have a different way of looking at things. I believe that the provinces have evinced and given evidence of a real recognition of national

[Traduction]

M. Stanford: Nous ne cherchons certainement pas à être paternalistes. Nous reconnaissons que le Canada a réussi à établir un équilibre entre les pouvoirs provincial et fédéral dans un certain nombre de domaines, dont l'environnement et la sécurité. Nous disons simplement que le gouvernement fédéral et les provinces doivent continuer dans la même veine au lieu, comme le sous-entend le projet de loi C-23, de laisser le gouvernement fédéral se retirer de certains secteurs pour en remettre la responsabilité aux gouvernements provinciaux. Cet équilibre entre les intérêts locaux de chaque province et ceux de l'ensemble du Canada doit être préservé à tout prix.

Prenons un exemple qui est loin d'être tiré par les cheveux: une centrale qui produit de l'électricité destinée à l'exportation profitera beaucoup plus, économiquement parlant, à la région qui l'entoure. Toutefois, au fur et à mesure que nous comprenons mieux les coûts de ces projets, tout particulièrement les coûts que ceux-ci entraînent pour l'environnement, nous constatons qu'il est beaucoup plus facile de répartir les coûts que les avantages économiques. Dans le cas qui nous occupe, un gouvernement provincial élu par des employés de la centrale électrique est chargé de faire la comparaison entre les coûts et les avantages du projet. Quelle que soit sa sincérité ou sa maturité, il pourrait en venir à une conclusion différente de celle d'un organisme de réglementation, ou de celle d'un autre niveau de gouvernement, lequel examinerait la situation avec plus de recul. Les deux sont nécessaires. Nous ne prétendons pas que les provinces devraient être exclues de ce processus; nous affirmons plutôt que le gouvernement fédéral ne doit pas s'en exclure lui-même. L'équilibre entre les deux niveaux doit être maintenu.

Mme Barlow: Je suis pleinement d'accord avec vous et je voudrais ajouter que notre analyse tient compte de l'accord international que le Canada a signé, de l'Accord de libre-échange, car celui-ci modifie la situation de l'Office national de l'énergie. Nous estimons que le mandat de l'Office doit être élargi étant donné ces changements. Bien que les provinces puissent assumer des responsabilités et exercer des pouvoirs concernant ces exportations particulières, c'est l'ensemble du pays qui aurait la responsabilité finale et non pas cette province seulement, y compris en matière d'environnement.

Nous suivons de près un certain nombre de cas où il y aura des conflits à cause de l'Accord de libre-échange. Il y a, par exemple, le cas de l'industrie des métaux non ferreux. Aux États-Unis, cette industrie est très forte. Elle considère que les subventions de nettoiement que notre gouvernement accorde sont injustes, qu'elles constituent une pratique commerciale déloyale. Elle presse le département américain du Commerce de faire arbitrer ce différend. On peut voir qu'il faudra une perspective nationale aux provinces pour régler tous les différends qui pourront se poser avec les Américains sur diverses questions, y compris l'hydroélectricité.

Le sénateur Ottenheimer: J'estime que nous avons un point de vue différent. Je crois que les provinces ont bien montré qu'elles reconnaissent vraiment la responsabilité du pays et les

[Text]

responsibility and international responsibilities. The provinces were extremely involved in the free trade negotiations with meetings at the bureaucratic, ministerial and first minister levels and held a great deal of influence at those meetings. That may well have been the impetus which has sensitized and energized the provinces to these national and international contexts.

I suppose the difference of opinion is that, whereas you would say they had not done it sufficiently, in my opinion they have done it adequately.

Ms. Barlow: I would say that it depends on which province we are talking about. Perhaps one of the problems is that there are varying degrees of responsibility. I am very concerned about the lack of public hearings and environmental assessment on James Bay II that is taking place in Quebec. Mr. Stanford made the very important point that the Cree have gone down to Vermont to seek support from the Vermont environmental groups.

Therefore I do not disagree with you that some provinces have taken environmental issues very seriously. However, others are behind in their attitude and performance, and that is where the national guidance would play a part. However, I understand what you are saying, that it is a fine balance.

The Chairman: I would ask a supplementary question on that point, if I may. Perhaps it is unfair to attribute this statement to the Premier of Quebec, but if I am correct, some people hold the view of Canada that, with respect to its regulatory authority, the federal government should step back and let the provinces do what they want to do. In fact, I think Mr. Bourassa has said that Canada should become more like the European Economic Community; in other words, a very loose type of European parliamentary structure with the provinces regulating such things as foreign policy and either choosing to harmonize or not to harmonize their regulatory processes, and so on.

I am aware, Ms. Barlow, that you represent a very different view and I would therefore like to give you the opportunity to talk a little about it. I will give you that opportunity by asking you to comment on what is wrong with the view as expressed by Mr. Bourassa.

Ms. Barlow: I suppose it depends on your view of the country. Personally, I am deeply worried by a whole host of things. For example, the loss of control in terms of who can invest in our country and how much they can buy. We seem to do very little monitoring in that area. Also, I am deeply concerned about the takeover of our primary industries. I have been monitoring what is happening, for instance, in northern Alberta where we are dramatically changing the ownership of our forests. Right now, we are privatizing and selling the forests in this country. We are privatizing and selling our energy sources. Some people would say that it is the provinces right to do that. However, I would say that if we do not seek a balance in these matters we will find ourselves balkanizing; in other words, we will find ourselves giving more power to the provinces who, in turn, will then demand full rights to negotiate with respect to their trade, their human rights legislation and their social programs.

[Traduction]

responsabilités internationales. Elles ont beaucoup participé aux négociations sur le libre-échange et ont eu beaucoup d'influence aux réunions auxquelles elles ont participé au niveau des fonctionnaires, des ministres et du premier ministre. C'est peut-être bien ce qui les a sensibilisées et stimulées par rapport à ces questions nationales et internationales.

Je suppose que la différence entre vous et moi, c'est que vous, vous estimez que l'effort n'a pas été suffisant, tandis que moi, je crois qu'il l'a été.

Mme Barlow: Je dirais que tout dépend de la province dont nous parlons. Peut-être que l'un des problèmes tient au fait qu'il y a divers degrés de responsabilité. Je suis très inquiète au sujet du manque d'audiences publiques et d'évaluations environnementales sur le deuxième projet de la Baie James, au Québec. M. Stanford a signalé une question importante, à savoir que les Cris sont descendus au Vermont pour trouver des appuis parmi les groupes environnementaux de cet État.

Donc, je reconnais que certaines provinces prennent très au sérieux les questions environnementales. Mais d'autres ont du chemin à faire au niveau de l'attitude et de la performance, et c'est à ce niveau qu'interviendrait une orientation nationale. Cependant, vous semblez dire qu'il y a un bel équilibre.

Le président: Je voudrais poser une question supplémentaire à ce sujet, si vous le permettez. Peut-être est-il injuste d'attribuer cette déclaration au premier ministre du Québec, mais si je ne m'abuse, certains estiment qu'en matière de pouvoirs de réglementation, le gouvernement fédéral devrait laisser les provinces faire ce qu'elles veulent. En fait, je pense que M. Bourassa a déclaré que le Canada devrait s'inspirer davantage de la Communauté économique européenne; autrement dit, il préconise une structure parlementaire très souple, dans laquelle les provinces pourraient décider de leur politique étrangère, par exemple, et choisir d'harmoniser ou non leurs processus réglementaires, etc.

Madame Barlow, je sais que votre point de vue est très différent et j'aimerais donc vous donner l'occasion de nous en parler un peu. À votre avis, en quoi le point de vue exprimé par M. Bourassa fait-il problème?

Mme Barlow: Je suppose que tout dépend de la vision que l'on a du pays. Personnellement, une foule de questions me préoccupent vivement, par exemple la perte de contrôle sur l'investissement. Il semble que nous exercions très peu de contrôle dans ce domaine. De plus, je me préoccupe vivement de la prise de contrôle de nos industries primaires. Je surveille ce qui se passe dans le nord de l'Alberta, par exemple, où la situation du contrôle des forêts change radicalement. Actuellement, nous privatisons les forêts, nous les vendons. Nous privatisons et vendons nos sources d'énergie. Certains diraient que les provinces ont le droit de le faire. Personnellement, je considère que si nous ne cherchons pas à réaliser l'équilibre dans ce domaine, nous balkaniserons notre pays; autrement dit, nous donnerons plus de pouvoirs aux provinces, lesquelles voudront ensuite négocier les échanges, les droits de la personne et les programmes sociaux.

[Text]

A book has recently been published called "American Renaissance". It is a thoughtful book and not a foolish one. The author of that book predicts that by the year 2000 Quebec will be on its own and the rest of Canada will have divided into four parts. He is predicting that Puerto Rico will be the 51st state and that the four other areas of Canada will be the following four states. The author has expressed the thought that, while this may seem extreme, in his opinion when Canada signed the Free Trade Agreement in 1988, that is the date at which Canada committed itself to such a course.

I do not agree with that view, but I do believe that we can drift in that direction given the amount of animosity that is currently being expressed in this country. I believe that we need to strengthen our national institutions. I understand the concern that you have, because I am from Atlantic Canada originally and I am aware of the view that prevails that central Canada dictates policy. I agree that in the past central Canada has been far too paternalistic. However, we must have strong national institutions, otherwise I do not think it will be possible for Canada to stay together.

Therefore, energy policy, which deeply affects and informs what happens environmentally, is one of the crucial areas in which we need a strong national presence.

Senator Adams: Mr. Chairman, Ms. Barlow mentioned James Bay II and what is happening in that area. I, too, am concerned about the people living around that area. There are some Inuit and some Cree and they have had experience with what happens having been there since the first James Bay agreement was signed in 1974 or 1976.

I have talked to some of the people in that area and some of them seem to think that Bill C-23 is going through Parliament and the Senate without holding any public hearings that involve the people who are intimately concerned. It is their feeling that the bill will simply go through the House of Commons and the Senate and that cabinet will approve it without their being any public hearings, so that the people who live in that area will not have any compensation for future damage to their land or loss of their trapping area.

I have trapped around the area of the Great Whale River and the people who live in that area will be directly affected by the next phase of the James Bay project and are not really happy about that prospect. I was wondering whether you had anything to say about that project.

Mr. Stanford: The concern that arises from eliminating an automatic public hearing with respect to exports of electricity is really dramatized by the example that you give. Under Bill C-23, the only public hearing that will be held to review a firm power export project will be one called by the cabinet of the federal government or, technically speaking, one that the cabinet instructs the National Energy Board to call. That means that if you have a concern with respect to an export project, you must be powerful enough to have the ear of the federal

[Traduction]

On vient de publier un ouvrage intitulé *American Renaissance*. Ce n'est pas une blague; cet ouvrage est sérieux. L'auteur prédit que d'ici l'an 2000, le Québec sera indépendant, et le reste du Canada divisé en quatre parties. Il prédit aussi que Porto Rico sera le 51^e État américain et que les quatre régions du Canada dont j'ai parlé formeront les quatre suivants. Il dit que cela peut sembler extrême, mais qu'à son avis, c'est ce qui s'est déclenché lorsque le Canada a signé l'Accord de libre-échange, en 1988.

Je ne suis pas de cet avis, mais je pense que nous pouvons aller en ce sens, étant donné l'animosité qui règne actuellement dans notre pays. Il nous faut renforcer nos institutions nationales. Je comprends ce qui vous inquiète, parce que je suis originaire de l'Atlantique canadien et que je suis au courant de l'opinion qui y prévaut, c'est-à-dire que le Canada central dicte notre conduite. Certes, dans le passé le Canada central s'est montré beaucoup trop paternaliste. Néanmoins, il nous faut des institutions nationales qui soient très fortes car autrement je ne crois pas qu'il soit possible que le Canada reste un pays uni.

Par conséquent, la politique énergétique, qui influe profondément et nous informe sur ce qui se produit au niveau environnemental, est un des domaines cruciaux où il faut vraiment assurer une présence nationale forte.

Le sénateur Adams: Monsieur le président, M^{me} Barlow a mentionné le projet de la Baie James II et ce qui se produit dans ce secteur. Moi aussi je suis inquiet pour la population qui y vit. Il y a des Inuit et des Cris, et ils ont une certaine expérience de la chose, étant sur place depuis la signature du premier accord de la Baie James en 1974 ou en 1976.

Je me suis entretenu avec certains d'entre eux et ils semblent penser que le projet de loi C-23 franchit l'étape de l'étude au Parlement et au Sénat sans qu'on donne aux membres de la population qui sont les plus intimement concernés la chance de faire valoir leur point de vue. Ils ont l'impression que le projet de loi sera tout simplement acheminé à la Chambre des communes et au Sénat et que le Cabinet l'approuvera sans qu'aucune audience publique n'ait été tenue, de sorte que les résidents de cet endroit ne recevront aucune indemnisation pour les dommages qui seront causés à leurs terres ou pour la perte de leur zone de piégeage.

J'ai déjà piégé dans la région de Rivière à la baleine et je puis vous affirmer que la population de cette région sera directement touchée par la prochaine phase du projet de la Baie James et qu'elle ne se réjouit pas particulièrement de cette perspective. Je me demandais si vous aviez quelque commentaire à faire au sujet de ce projet.

M. Stanford: La réaction soulevée par la suppression d'audiences publiques automatiques, dans le cas de l'exportation d'électricité, est vraiment illustrée dans l'exemple que vous venez de donner. Aux termes du projet de loi C-23, la seule audience publique qui sera tenue pour examiner le projet d'exportation d'électricité d'une société sera celle qui sera convoquée par le Cabinet du gouvernement fédéral ou, en fait, celle que le Cabinet demandera à l'Office national de l'énergie de convoquer. Ainsi, si vous avez quelque préoccupation que ce

[Text]

cabinet. Essentially that is what it boils down to. If you have the ear of the federal cabinet and you want them to call a hearing, then they will talk to the National Energy Board and ask them to hold a hearing. However, if you do not have the ear of the federal cabinet, no matter how pressing your concerns may be with respect to exports in electricity—and the Cree of northern Quebec have some intensely pressing concerns—then there is absolutely no guarantee that you will be heard, or that your concerns will be considered.

Therefore, as a Canadian, I was in a way humiliated that the Cree of northern Quebec found it necessary to go to a United States regulatory agency. They did not just go down there to lobby and talk about the effects of the project; they actually went to plead before a U.S. regulatory agency not to approve the importation of Canadian power because it would be an instrument of destruction for the Cree. The Cree signed an agreement for James Bay I. The chief has said that he wished they had never signed it. They will never sign an agreement such as that for James Bay II. However, the urge to cash in on this big U.S. electricity market is rolling over them like a steam roller. Already they have so few avenues by which to express their concerns about the environment; about mercury poisoning in their children, which is nine times higher than federal maximums; their concerns about the destruction of forests; the destruction of caribou herds; the disruption of traditional life patterns. They have nowhere to express these concerns, so they have chosen to go to the U.S.

What do I see happening down the road? I see that, ten years from now all of the groups in Canada that are not big electric utilities or big industrial customers of power, or any large powerful section of society that has the ear of cabinet, will pack their bags and go to the U.S. The U.S. will have, if they can keep it, a more open regulatory process than we do, and we will plead before American regulatory agencies that they consider our concerns because we cannot have them heard in Canada. It is a ridiculous scenario and it frightens me. It must frighten people like the Cree and any of the traditionally powerless people in our society who need, more and more, as our concerns have shown, to have their points of view put across. So I agree with you completely.

Senator Adams: What happens if, for example, Quebec gets approval from our government and the Energy Board to ship hydro electric power to the United States, and the United States says, "We don't want your power any more."

Mr. Stanford: There is no guarantee that even if the NEB and the provincial authorities give permission to a utility to export power, the Americans will want it. This is the bitter experience that Hydro Quebec had in Vermont, I believe. They had signed the contract with the American utility, only to have

[Traduction]

soit au sujet d'un projet d'exportation, vous devez être suffisamment puissant pour vous faire entendre du Cabinet fédéral. Pour l'essentiel, c'est ce à quoi tout cela se résume. Si le Cabinet fédéral consent à vous entendre et que vous lui demandez d'organiser une audience, le Cabinet demandera alors à l'Office national de l'énergie de le faire. Toutefois, si vous n'avez aucune connaissance avec le Cabinet fédéral, quelque pressantes que soient vos préoccupations en ce qui a trait à l'exportation d'électricité—et les Cris du nord du Québec ont des préoccupations excessivement pressantes—il n'y a absolument aucune garantie que vous vous ferez entendre, ou que vos préoccupations seront prises en compte.

Par conséquent, à titre de Canadien, j'ai été d'une certaine façon humilié de ce que les Cris du nord du Québec estiment nécessaire de s'adresser à un organisme de réglementation américain. Ils ne se sont pas simplement rendus dans ce pays pour exercer des pressions et parler des effets du projet; ils s'y sont bel et bien rendus pour plaider leur cause auprès d'un organisme de réglementation et lui demander de ne pas approuver l'importation d'électricité canadienne, parce que les Cris estimaient que ce serait un outil de destruction. Ce peuple avait ratifié le deuxième accord de la Baie James. Le chef a dit qu'il souhaitait que son peuple n'ait jamais rien signé de tel. Ils ne signeront jamais d'autres accords du genre. Toutefois, ce besoin impérieux de capter cet important marché de l'électricité américain va les engloutir. Comme il y avait si peu de personnes qui pouvaient entendre leurs préoccupations au sujet de l'environnement, du mercure qui empoisonnait leurs enfants, qui est neuf fois plus élevé que les maximums fédéraux, qui pouvaient entendre leurs préoccupations au sujet de la destruction des forêts et des troupeaux de caribous, et de la perturbation de leur mode de vie traditionnel, enfin, comme ils n'avaient personne vers qui se tourner, ils ont choisi de s'adresser aux autorités américaines.

Qu'est-ce que je prévois pour l'avenir? Je prévois que dans dix ans tous les groupes du Canada qui ne sont pas de gros consommateurs industriels d'énergie électrique ou autres, ou qui ne sont pas assez influents pour se faire entendre du Cabinet, plieront bagages et s'en iront aux États-Unis. Les États-Unis auront, s'ils peuvent le conserver, un processus de réglementation plus ouvert que le nôtre, et nous saisissons les organismes de réglementation américains de nos doléances parce que nous ne pourrions nous faire entendre au Canada. C'est une situation ridicule et elle m'effraie. Elle doit effrayer aussi des peuples tels les Cris et tous les peuples traditionnellement faibles de notre société, qui ont besoin, de plus en plus, comme nos préoccupations l'ont démontré, de faire valoir leurs points de vue. Par conséquent, je suis pleinement d'accord avec vous.

Le sénateur Adams: Qu'arrivera-t-il si, par exemple, le Québec obtient l'approbation de notre gouvernement et de l'Office national de l'énergie d'expédier de l'énergie hydro-électrique aux États-Unis mais que ce pays prétende n'en plus vouloir.

M. Stanford: Il n'y a aucune garantie que les Américains acceptent même si les autorités provinciales et l'Office national de l'énergie pourront autoriser un service public à exporter de l'énergie aux États-Unis. C'est l'amère expérience qu'a connue Hydro-Québec dans le Vermont, je crois. Cette société

[Text]

it torn up by the regulatory agency because there were cheaper and more environmentally sound alternatives, such as conservation and cogeneration, to produce the same amount of electricity supplied. So there is no guarantee, even if regulatory permission for the sale is given on the Canadian side, that the sale will go ahead. This is one of the reasons why we are skeptical of these utilities putting all of their eggs into the export market basket. The financial, economic, environmental and energy security risks are all very real, and we think the costs and benefits should be examined and compared before such requests are given approval by the NEB.

Senator Lefebvre: Ms. Barlow, almost every Canadian becomes concerned when he or she hears testimony such as yours, given on behalf of the Council of Canadians, and by others, not only with regard to this particular bill, but to other similar bills, to the free trade arrangement, to the dismantling of the National Energy Program, et cetera. You sound convinced that this is another example of the present government's efforts to water down the authority and jurisdictional powers of the federal government of Canada. Am I getting the right impression?

Ms. Barlow: Yes.

Senator Lefebvre: Therefore we should watch, in any legislation presented by this government, for further such steps, particularly in light of the Free Trade Agreement with the United States. You say that under this bill if a provincial hydro has a contract with some U.S. border state to sell a certain amount of electricity, and if two or three years down the road parts of Canada need that electricity—say there is a shortage of fossil fuels—we will not have the jurisdiction to redirect that power. Is that correct?

Ms. Barlow: Yes. It is an honest disagreement. I am not accusing anyone of anything. The government has been very open about it. It has said that it is for deregulation and for moving away from regulating our energy and leaving it to free market forces. In fact, Pat Carney said to the Canadian Petroleum Association in, I believe, early 1987 that the Free Trade Agreement will cement the deregulation process that we have implemented and that it will prevent any future government from reversing that trend. The government is turning over these decisions to the market system, and this item has been at the top of the agenda. We disagree. We feel that it is incompatible with the government's responsibility to look after energy security on behalf of the people. We think that these resources are finite and that they should be conserved more carefully or, at least, that we should be aware of what we have before we export.

My point about the Free Trade Agreement is that in devolving power to the provinces, we must remember that they did not sign the Free Trade Agreement individually with the United States, but that Canada did. Articles 902, 904 and 906 of the Free Trade Agreement lock us into sharing a certain proportion of our energy with the United States once we hit

[Traduction]

avait signé un contrat avec le service public américain, contrat que l'organisme de réglementation américain avait rejeté parce qu'il y avait des solutions moins coûteuses et moins dangereuses pour l'environnement, telles la conservation et la coproduction, pour produire la même quantité d'électricité fournie. Rien ne garantit donc que la vente se fera, même si le Canada l'autorise en application des règlements. C'est pourquoi le fait que ces services publics mettent tous leurs œufs dans le même panier de l'exportation nous laisse sceptiques. Les risques financiers, économiques, environnementaux et de sécurité énergétique sont tous bien réels; à notre avis, il faudrait examiner et comparer les coûts et les bénéfices avant que l'Office national de l'énergie n'approuve de telles demandes.

Le sénateur Lefebvre: Madame Barlow, tous les Canadiens, ou presque, s'inquiètent lorsqu'ils entendent témoigner des personnes comme vous qui représentez le Conseil des Canadiens, ou d'autres personnes, à propos non seulement de ce projet de loi en particulier, mais aussi à propos d'autres projets de loi du même genre, de l'Accord de libre-échange, du démantèlement du Programme énergétique national, etc. Vous semblez persuadée que c'est là un autre exemple des efforts du gouvernement actuel, visant à affaiblir l'autorité et les compétences du gouvernement fédéral du Canada. Est-ce bien cela?

Mme Barlow: Oui.

Le sénateur Lefebvre: Nous devrions nous assurer qu'il n'y ait pas dans les projets de loi présentés par le gouvernement, des dispositions qui viseraient effectivement à affaiblir ses compétences, notamment à la lumière de l'Accord de libre-échange avec les États-Unis. Vous dites qu'en vertu de ce projet de loi, lorsqu'une compagnie hydro-électrique provinciale signe avec un État frontalier américain un contrat de vente visant une certaine quantité d'électricité et que deux ou trois ans plus tard, des régions du Canada ont besoin de cette électricité—dans le cas d'une pénurie de combustibles fossiles—nous ne pourrions pas récupérer cette électricité. Est-ce exact?

Mme Barlow: Oui. Je n'accuse personne de quoi que ce soit. Le gouvernement a été très franc à ce sujet. Il s'est déclaré en faveur de la déréglementation de notre énergie qui serait alors soumise aux lois du marché. En fait, au début de 1987 je crois, Pat Carney disait à l'Association pétrolière du Canada que l'Accord de libre-échange cimenterait le processus de déréglementation que nous avons mis en œuvre et empêcherait tout gouvernement futur de renverser cette tendance. Le gouvernement laisse le marché décider; c'est là l'une de ses priorités. Nous ne sommes pas d'accord. En effet, nous pensons que l'attitude du gouvernement à cet égard est incompatible avec sa responsabilité qui consiste à répondre aux besoins énergétiques des Canadiens. Nous pensons que ces ressources sont limitées et qu'elles devraient être conservées plus soigneusement ou, qu'à tout le moins, les canadiens devraient être mis au courant de ce qu'ils possèdent avant exportation.

Ce que je veux dire au sujet de l'Accord du libre-échange, c'est qu'il ne faut pas oublier que ce ne sont pas les provinces qui l'ont signé individuellement avec les États-Unis, mais le Canada. Les articles 902, 904 et 906 de l'Accord du libre-échange nous obligent à partager un certain pourcentage de notre énergie avec les États-Unis lorsque ce pourcentage se

[Text]

that level for 36 months. For instance, we have been monitoring gas, and we have dramatically increased the amount of gas we send to the United States. It is at about 70 per cent since deregulation. If the Mackenzie Valley Project goes through, we will be sending, we figure, almost 60 per cent of our gas production to the United States. Once we have been doing that for 36 months—and it does not matter which province sends it—the entire country will then be obligated to send over half of our natural gas to the U.S. forever. That means that if we make a new find, we will only own 40 per cent of it. That is our concern, that an individual province may take such a decision because it wants to cash in on the returns at that time—and I cannot blame them—but it is not just that province who will live with the consequences, it is the whole country. Perhaps we should break up and let, for example, Quebec sign its own agreement or Ontario sign a deal with the United States so that they are individually responsible. If we agree to a national treaty, we cannot have provinces making these sales in isolation without considering the national responsibility. That is our concern.

Senator Lefebvre: Do you believe that the government's jurisdiction over exports, particularly with regard to electricity, will be reduced as a result of Bill C-23? So in five, 10 or 15 years down the road the government, as a result of this legislation, will be tied to agreements that were signed by individual provinces.

Ms. Barlow: Yes. That means that if another province should suddenly face a shortage, it will probably have to build or contract with another province to build a new generating facility because the capacity of the existing ones will be taken up. I have many quotes by American sources which say that that energy is now North American energy.

Senator Lefebvre: That was my question. Is this a step toward the famous North American continental energy policy?

Ms. Barlow: Absolutely.

Senator Lefebvre: American governments have been hoping for such an arrangement for many years.

Ms. Barlow: Yes, and it is not just my opinion. In court cases involving the National Energy Board—they happen to be over gas, but it could easily be over electricity—representatives for the United States have said, "You may not treat us under free trade as if we come from another country. You may not treat exports as if they are different from sales in your own country; they are just sales, not exports. You may not use a test that says, "Is this good for Canada socially, environmentally or price wise?" They said it; it is not our language. As a matter of fact, the American government has threatened to lay a dispute against us if we do not drop these tests. That is only one step, but I think it is an important one.

[Traduction]

maintient au même niveau pendant 36 mois. En ce qui concerne le gaz, nous avons observé une augmentation considérable des exportations canadiennes de gaz à destination des États-Unis. Elles s'élèvent à près de 70 p. 100 depuis la déréglementation. Si le projet de la vallée du Mackenzie est adopté, le Canada enverra, selon nous, près de 60 p. 100 de sa production gazière aux États-Unis. Au bout de 36 mois de telles exportations—peu importe la province exportatrice—le pays entier sera obligé d'envoyer à jamais plus de la moitié de son gaz naturel à destination des États-Unis. Cela veut dire que si nous trouvons de nouveaux gisements, nous n'en posséderons que 40 p. 100. Une province voulant faire de l'argent à ce moment-là risque de prendre une telle décision—et je ne peux l'en blâmer—mais c'est justement ce qui nous inquiète, étant donné que ce n'est pas seulement cette province, mais le pays entier qui en subira les conséquences. Nous devrions peut-être nous diviser et laisser, par exemple, le Québec ou l'Ontario signer son propre accord avec les États-Unis; ces deux provinces en seraient donc individuellement responsables. Si par contre, nous acceptons de signer un traité national, nous ne pouvons pas laisser les provinces effectuer des ventes séparément, sans tenir compte de la responsabilité nationale. C'est ce qui nous inquiète.

Le sénateur Lefebvre: Pensez-vous que le projet de loi C-23 diminue la compétence du gouvernement en matière d'exportation, en ce qui concerne l'électricité notamment? Ainsi, d'ici cinq, 10 ou 15 ans, le gouvernement serait, à cause de cette loi, lié à des ententes signées individuellement par les provinces.

Mme Barlow: Oui. Cela signifie que si une autre province connaissait soudain une pénurie, elle devrait probablement construire seule, ou avec une autre province, une nouvelle centrale, puisque la capacité des centrales existantes serait déjà absorbée. De nombreuses sources américaines disent que l'énergie est maintenant une énergie nord-américaine.

Le sénateur Lefebvre: C'était la question que je voulais vous poser. Nous dirigeons-nous vers la célèbre politique énergétique du continent nord-américain?

Mme Barlow: Absolument.

Le sénateur Lefebvre: Les gouvernements américains espèrent une telle entente depuis de nombreuses années.

Mme Barlow: Oui; je ne suis pas la seule à penser de la sorte. Au cours des procès mettant en cause l'Office national de l'énergie—qui traitaient du gaz, mais qui pourraient facilement viser l'électricité—des représentants des États-Unis ont déclaré: «Vous ne pouvez pas nous traiter dans le cadre du libre-échange comme si nous étions étrangers. Vous ne pouvez pas considérer les exportations différemment des ventes à l'intérieur de votre pays; il s'agit de ventes, pas d'exportations. Vous ne pouvez pas vous demander si cela est bon pour le Canada aux plans social, environnemental ou en matière de prix. Ce sont eux qui l'ont dit, pas nous. En fait, le gouvernement américain a menacé de provoquer un différend si nous ne renonçons pas à ces critères. Il ne s'agit là que d'une étape, mais je pense qu'elle est importante.

[Text]

Senator Lefebvre: Under the Free Trade Agreement, once an energy agreement is signed and we are exporting a certain quantity of gas, oil or electricity, if a shortage occurs, then the proportionality provisions will come into effect. I believe you said that if there were a vast new find in Canada it would not be wholly Canadian owned due to the proportionality provisions. If we are exporting, say, 30 per cent or 40 per cent of our natural gas as of today and if we have a vast new find, why would that new find be subject to the proportionality provisions?

Ms. Barlow: The proportion is 40 per cent today. As soon as we start to produce it, under the Free Trade Agreement we would have to supply them with whatever percentage of our production we have been supplying for the preceding 36 months.

Senator Lefebvre: What happens if production goes up in Canada?

Ms. Barlow: They would get 40 per cent of that new higher level. That is a very important point.

Senator Lefebvre: I agree, and that is why I am asking you about it for a second time.

Ms. Barlow: It is not a finite amount.

Senator Lefebvre: I thought it would work out to be 40 per cent of what they had been accustomed to over the past 36 months.

Ms. Barlow: No.

Senator Lefebvre: If we have a large find of oil or gas and we have a shortage, could we use all of that new find in Canada and would they continue to get 40 per cent of what we were producing prior to that?

Mr. Stanford: As long as the proportional sharing clause stays in effect.

Senator Lefebvre: Are you sure of that?

Ms. Barlow: Yes.

Mr. Stanford: If the government says that we do not have an emergency and it disinvokes the proportionality sharing clause, then the supply and demand of the product would go back to the normal "commercial" marketing arrangements which would prevail in a free market.

Senator Balfour: That is quite a different thing.

Senator Lefebvre: That is what is confusing me.

Ms. Barlow: I believe that the United States believes an emergency already exists. That is what has happened in the gas disputes.

Senator Lefebvre: They say the emergency exists now.

Ms. Barlow: They are saying they are out of gas. As yet, they have not done anything under the Free Trade Agreement except threaten. As it reads, it is not a finite amount. If we

[Traduction]

Le sénateur Lefebvre: En vertu de l'Accord de libre-échange, une fois qu'une entente énergétique est signée et que nous exportons une certaine quantité de gaz, de pétrole ou d'électricité, si un manque survient, les règles de proportionnalité entrent alors en jeu. Je pense que vous avez dit que si l'on faisait une nouvelle découverte importante au Canada, celle-ci n'appartiendrait pas uniquement à des intérêts canadiens en raison des dispositions de proportionnalité. Si, à l'heure actuelle, nous exportons 30 ou 40 p. 100 du gaz naturel que nous possédons aujourd'hui et que nous faisons une découverte importante, pourquoi la quantité de gaz découverte devrait-elle être assujettie à ces dispositions?

Mme Barlow: La proportion est actuellement de 40 p. 100. Dès que nous amorçons le processus de production, nous devons, en vertu de l'Accord de libre-échange, leur fournir la même proportion de notre production que nous leur avons fourni au cours des 36 mois précédents.

Le sénateur Lefebvre: Qu'arrive-t-il si la production augmente au Canada?

Mme Barlow: Ils obtiendraient 40 p. 100 du nouveau niveau de production. C'est là un point très important.

Le sénateur Lefebvre: Je suis d'accord avec vous et c'est la raison pour laquelle je vous pose encore une fois la question.

Mme Barlow: Il ne s'agit pas d'une quantité déterminée.

Le sénateur Lefebvre: Je croyais qu'il s'agissait de 40 p. 100 de la production obtenue au cours des 36 mois précédents.

Mme Barlow: Non.

Le sénateur Lefebvre: Si nous découvrons une importante quantité de pétrole ou de gaz et que nous devons faire face à un manque, pourrions-nous utiliser tout ce pétrole ou ce gaz au Canada, et les Américains continueraient-ils d'obtenir 40 p. 100 de ce qui correspondait à la production antérieure à la découverte?

M. Stanford: Tant et aussi longtemps que la règle de proportionnalité demeure en vigueur.

Le sénateur Lefebvre: Êtes-vous certain de cela?

Mme Barlow: Oui.

M. Stanford: Si le gouvernement dit qu'il n'existe pas de situation d'urgence et qu'il renonce à l'application de la clause de proportionnalité, alors l'offre et la demande du produit sont de nouveau assujetties aux ententes «commerciales» normales qui prévalent dans une économie de libre concurrence.

Le sénateur Balfour: C'est une question très différente.

Le sénateur Lefebvre: C'est ce qui m'embête.

Mme Barlow: Je crois que les États-Unis estiment qu'il y a déjà situation d'urgence. C'est ce qui s'est passé dans le cas des différends relatifs au gaz.

Le sénateur Lefebvre: Ils disent qu'il existe actuellement une situation d'urgence.

Mme Barlow: Ils disent qu'ils n'ont plus de gaz. Jusqu'à maintenant, ils n'ont rien fait en vertu de l'Accord de libre-échange, si ce n'est proférer des menaces. Le libellé de

[Text]

send them a quantity of 10,000 whatever, and they may continue to receive 10,000, but whether that 10,000 is 10 per cent, 20 per cent or 30 per cent is what matters. They may not want to do this, but they would have access to claim the percentage that we have been exporting to them for the preceding 36 months.

The Chairman: Perhaps I could ask a supplementary question to clarify the matter. Does the Government of Canada accept that interpretation of the Free Trade Agreement?

Ms. Barlow: Mr. Crosbie still gets upset and says, "No." However, I have not seen any analyses, government or otherwise, that dispute this fact. No one in the energy industry is disputing it. In fact, the Government of Alberta is now using the Free Trade Agreement and saying that the National Energy Board no longer has the right to turn down these applications because free trade has totally deregulated the situation. They say that it is ours to sell and their's to buy.

Senator Lefebvre: Does that include electricity?

Ms. Barlow: They all come under the proportionality clause.

Senator Lefebvre: Please excuse me, Ms. Barlow, if I am a little confused, but I do not deal with this subject matter every day of the week. Are you saying that in spite of what is provided in Bill C-23 the Free Trade Agreement means that there will not be a choice?

Ms. Barlow: We are saying that under free trade if, say, over the next ten years three provinces negotiate major new, long-term contracts in hydroelectricity with the United States and they increase the proportion of hydroelectricity that we send to, say, 10 per cent or 15 per cent and that locks in for 36 months, then if we start to have blackouts and we want to recall that, we would not be able to do that if the Americans objected.

Senator Lefebvre: Is that under the Free Trade Agreement?

Am I correct that Bill C-23, whether or not it passes, will not change what you have suggested?

Ms. Barlow: It will not change it but it hastens the process.

Senator Lefebvre: It hastens the process and removes the more strict regulations in place today insofar as the jurisdiction of the Government of Canada is concerned to ensure public hearings to hear the concerns of Canadians. I understand that the Free Trade Agreement is over and above all legislation, so whether Bill C-23 is passed or not, and if Quebec sells electricity of the proportions you have spoken about to the

[Traduction]

l'Accord ne fait pas état d'une quantité déterminée. Si nous leur envoyons une quantité X, par exemple 10 000 de quoi que ce soit, ils continueront peut-être à accepter cette quantité, mais la question qui importe est celle de savoir si ce 10 000 correspond à 10 p. 100, 20 p. 100 ou 30 p. 100. Toutefois, ce n'est peut-être pas ce qu'ils voudraient et ils pourraient alors demander à obtenir le même pourcentage que nous leur avons expédié au cours des 36 mois précédents.

Le président: Je pourrais peut-être poser une question supplémentaire qui permettrait d'éclaircir ce point. Est-ce que le gouvernement du Canada est d'accord avec cette interprétation de l'Accord de libre-échange?

Mme Barlow: M. Crosbie est encore contrarié et répond toujours «Non». Toutefois, je n'ai vu aucune analyse, par le gouvernement ou tout autre organisme, qui conteste ce fait. Personne du milieu de l'industrie énergétique ne le conteste non plus. En fait, le gouvernement de l'Alberta invoque maintenant l'Accord de libre-échange pour dire que l'Office national de l'énergie n'a plus le droit de rejeter des demandes, étant donné que le libre-échange a entraîné une déréglementation complète. Ils disent que nous devons vendre et qu'ils doivent acheter.

Le sénateur Lefebvre: Est-ce que cela inclut aussi l'électricité?

Mme Barlow: Toutes les formes d'énergie sont visées par la règle de proportionnalité.

Le sénateur Lefebvre: Excusez-moi madame Barlow si je suis un peu confus, mais je ne suis guère versé dans ce domaine. Êtes-vous en train de dire qu'en dépit de ce qui est prévu dans le projet de loi C-23, l'Accord de libre-échange ne laisse aucune possibilité de choix?

Mme Barlow: Nous disons qu'en vertu du libre-échange, si, par exemple, au cours des dix prochaines années, trois provinces négocient de nouveaux longs contrats d'hydro-électricité avec les États-Unis, qu'elles augmentent ainsi la proportion d'hydro-électricité que nous exportons aux États-Unis, et que cette proportion atteigne 10 ou 15 p. 100, et qu'il en est ainsi pendant 36 mois, si nous commençons ensuite à avoir des pannes et que nous voulons exporter moins d'électricité, nous ne pourrions le faire si les Américains s'y opposent.

Le sénateur Lefebvre: Cela est-il prévu dans l'Accord de libre-échange?

Ai-je raison de dire que le projet de loi C-23, qu'il soit adopté ou non, ne changera rien à la situation que vous avez décrite?

Mme Barlow: Il ne changera pas les choses, mais il accélère le processus.

Le sénateur Lefebvre: Il accélère le processus et élimine les dispositions plus strictes qui sont en place actuellement, en ce qui a trait au pouvoir du gouvernement du Canada de tenir des audiences publiques pour entendre les préoccupations des Canadiens. Je crois savoir que l'Accord de libre-échange a préséance sur toute autre mesure législative; par conséquent, que le projet de loi C-23 soit adopté ou non, si le Québec vend son électricité aux États-Unis dans des quantités correspondant

[Text]

U.S., we would be locked into that because of the proportional sharing clause in the Free Trade Agreement; is that correct?

Ms. Barlow: As it stands now, the National Energy Board could still tell Quebec "no" if it is not decreasing the proportion. That is why when you remove the National Energy Board's involvement you remove one more step and you are hastening these contracts. Once they take effect, we will then be stuck with them. There is nothing in the agreement that forces us to increase the percentage. For instance, if it is 20 per cent, we can decide that there shall be no more exports until we have increased our own production. Therefore, if we were exporting more in volume, it would not be higher than 40 per cent. We are suggesting that the National Energy Board should be looking at the overall proportion in all of these areas and establishing a limit over which it will not allow exports to go. That would mean control. That would mean that Quebec could still sell hydro as long as it did not raise the national proportion. When you remove that ability, you hasten the process.

Senator Balfour: You say the National Energy Board could say "no"; but is it not also correct that the minister has the ultimate responsibility, the power and the right to say "no"?

The Chairman: Perhaps I could add to that supplementary. Is it not the case that the Governor in Council could require a National Energy Board review and thereby achieve the desired result which you think should be achieved as a matter of course?

Earlier you talked about politicization and perhaps you could mention that again.

Ms. Barlow: This bill further politicizes the situation because the only condition under which a hydro-electric export can now come before the National Energy Board is if cabinet has intervened and said that it can.

Senator Balfour: Is your answer yes or no?

Ms. Barlow: Are you talking about this particular legislation?

Senator Balfour: No.

Ms. Barlow: Cabinet can intervene, but this makes it more likely that it will. We think the National Energy Board should be more hands off rather than less hands off.

Senator Lefebvre: Am I correct that you are on record as having said that the credibility of provincial governments in terms of protecting the environment and the concerns of people are not sufficient for you to accept that they will do as good a job as the federal government would do through its powers?

Ms. Barlow: I certainly do not want to be protecting or defending the status quo. I do not think the federal government has done anywhere near an adequate job. We have made

[Traduction]

aux proportions dont vous avez fait état, nous serons liés en raison de cette règle de proportionnalité renfermée dans l'Accord de libre-échange. Est-ce exact?

Mme Barlow: Actuellement, l'Office nationale de l'énergie pourrait toujours refuser les demandes du Québec si cette province ne diminue pas cette proportion. Ainsi, lorsque vous écartez l'Office nationale de l'énergie vous éliminer un autre palier et vous hâtez la conclusion de ce type de contrat. Une fois que ces contrats seront en vigueur, nous serons pris avec eux. Rien dans l'accord ne nous force à augmenter ce pourcentage. Par exemple, s'il se situe à 20 p. 100, nous pouvons décider qu'il ne devrait plus y avoir d'exportations jusqu'à ce que nous ayons accru notre propre production. Par conséquent, si le volume des exportations n'augmente pas, cette proportion ne pourra dépasser 40 p. 100. Nous croyons que l'Office national de l'énergie devrait examiner les proportions globales dans tous ces secteurs et établir une limite à partir de laquelle les exportations seront interdites. Il s'agirait vraiment là d'une forme de contrôle. Cela signifierait que le Québec pourrait continuer à vendre son hydro-électricité en autant que cela n'augmente pas la proportion nationale. Lorsque vous éliminez ce moyen de contrôle, vous accélérez le processus.

Le sénateur Balfour: Vous dites que l'Office national de l'énergie pourrait refuser les demandes du Québec, mais n'est-il pas exact de dire que c'est le ministre qui a en dernier lieu la responsabilité, le pouvoir et le droit de refuser ces demandes?

Le président: Je pourrais peut-être ajouter quelque chose à cette question supplémentaire. N'est-il pas vrai que le gouverneur en conseil pourrait exiger que l'Office national de l'énergie examine ces demandes, ce qui permettrait d'obtenir le même résultat?

Vous avez tantôt parlé de la politisation de ce dossier et vous pourriez peut-être en reparler.

Mme Barlow: Ce projet de loi politise encore plus la situation puisque les projets d'exportation d'hydro-électricité ne seront plus étudiés par l'Office national de l'énergie que si le cabinet intervient et déclare qu'il faut procéder ainsi.

Le sénateur Balfour: Votre réponse est-elle positive ou négative?

Mme Barlow: Parlez-vous de ce projet de loi particulier?

Le sénateur Balfour: Non.

Mme Barlow: Le Cabinet peut intervenir, mais ceci augmentera la probabilité qu'il le fasse. Nous croyons que l'Office national de l'énergie devrait être plus interventionniste plutôt que moins.

Le sénateur Lefebvre: Est-il vrai que vous avez dit que la crédibilité des gouvernements provinciaux en matière de protection de l'environnement et les inquiétudes des citoyens à cet égard ne suffisaient pas à vous convaincre que ces intervenants feront un aussi bon travail que ce que le gouvernement fédéral aurait pu faire en cette matière?

Mme Barlow: Je ne veux certainement pas défendre le statu quo. Je crois que le gouvernement fédéral est loin d'avoir fait ce qu'il faut dans ce domaine. Nous avons fait cette déclara-

[Text]

that statement in a number of briefs to the National Energy Board. We have submitted what we feel should be happening both provincially and federally. I still think it is the national jurisdiction to look after the national environment.

Senator Lefebvre: Senator Ottenheimer and I do not agree on everything, but he did point out that there is a mixed jurisdiction and that is particularly so with respect to the environment. Perhaps in the past some provinces did not, shall we say, take on their responsibilities but because of the high profile environmental issues have gained in the past few years, more and more local governments, provincial governments and governments all over the world, are now taking a great deal of interest in problems associated with the environment, and it is certainly the case that they have to do that. The public pressure is there, thank God. So, therefore, perhaps the days where the National Energy Board would exercise all of those powers without too much provincial input are over. We have to agree that there will be an increased sharing in this field. That is an opinion, too. Now, whether or not the present federal government or any of the provincial governments are doing enough in the environmental field could be debated for hours. However, I am very happy that you came before us. I have enjoyed hearing you and I am sure it will help the Senate in its deliberations.

The Chairman: You can treat that as a question, if you like.

Ms. Barlow: I agree entirely with you about the sharing. I think that and the working together need to be strengthened. I just do not want to see us remove one layer if we do get a situation as in Quebec, with the Crees, where it has been closed down in that province. They have said they have nowhere else to go. I cannot remember whether they appeared before the Commons committee.

Senator Lefebvre: Yes, and they are coming here as well.

Ms. Barlow: Good. They will tell you the same thing, that this is one more avenue closed down for them. So I do not disagree with you on the need for strengthening of provincial legislation.

Senator Balfour: I just wanted to be sure I understood Ms. Barlow with respect to the kicking in of the proportionality sections in the Free Trade Agreement. Are you telling us that, since, say, 40 per cent of our natural gas is now going to the U.S. market, if a trillion cubic foot field of natural gas was discovered in northwestern Alberta, which could happen, then the Americans would automatically have a claim to 40 per cent of that trillion cubic feet?

[Traduction]

tion dans un certain nombre de mémoires déposés devant l'Office national de l'énergie. Nous avons exposé les mesures qui devraient être d'après nous prises aux paliers provincial et fédéral. Je persiste à croire que l'environnement national devrait relever de la compétence du gouvernement national.

Le sénateur Lefebvre: Le sénateur Ottenheimer et moi-même ne sommes pas d'accord sur tous les points, mais il a à juste titre parlé de compétence mixte et cela est particulièrement vrai dans le domaine de l'environnement. Il est peut-être vrai de dire que certaines provinces n'ont pas pris toutes leurs responsabilités dans ce domaine, mais la très grande importance accordée aux questions environnementales au cours des dernières années a fait en sorte que de plus en plus de gouvernements locaux, de gouvernements provinciaux et de gouvernements de partout au monde s'intéressent maintenant beaucoup aux problèmes de l'environnement et il est certainement vrai que les provinces se doivent de suivre cette voie. Dieu merci, le public est là pour l'exiger. Donc, l'époque où l'Office national de l'énergie pouvait exercer tous ses pouvoirs sans que les provinces n'y participent trop est peut-être maintenant révolue. Nous devons reconnaître que nous assisterons à un plus grand partage des responsabilités dans ce domaine. C'est là un point de vue. Maintenant, nous pourrions débattre pendant des heures afin de déterminer si le gouvernement fédéral ou n'importe lequel des gouvernements provinciaux prennent suffisamment de mesures dans le domaine de l'environnement. Je voudrais toutefois vous dire que je suis très heureux que vous soyez venue comparaître devant nous. J'ai apprécié vos remarques et je suis certain qu'elles aideront le Sénat dans ses travaux.

Le président: Vous pouvez, si vous le voulez, considérer qu'il s'agit d'une question.

Mme Barlow: Je suis entièrement d'accord avec vous pour ce qui est du partage de cette compétence. Je crois que l'on devrait renforcer ce processus et augmenter la collaboration dans ce domaine. Je ne veux tout simplement pas que nous éliminions un palier et que nous nous retrouvions dans la même situation qu'au Québec, où les Cris n'ont même pas pu se faire entendre. Ils ont dit que personne ne voulait les écouter. Je ne peux me rappeler s'ils ont comparu devant le Comité des communes.

Le sénateur Lefebvre: Oui et ils comparaitront aussi devant le nôtre.

Mme Barlow: C'est bien. Ils vous diront la même chose, c'est une autre porte qu'on leur ferme. Aussi, je ne suis pas en désaccord avec vous quant à la nécessité de renforcer les lois provinciales.

Le sénateur Balfour: Je voulais juste m'assurer que je comprenais ce que voulait dire Mme Barlow lorsqu'elle parlait des articles de l'Accord de libre-échange relatifs à la proportion d'énergie exportée. Êtes-vous en train de dire que si nous découvriions un gisement de gaz naturel d'un billion de pieds cubes dans le nord-ouest de l'Alberta—ce qui pourrait arriver—les Américains auraient automatiquement le droit de réclamer disons 40 p. 100 de ce gisement parce que 40 p. 100 de notre gaz naturel est actuellement exporté vers les États-Unis?

[Text]

Ms. Barlow: Once we start producing it.

Senator Balfour: Producing or exporting?

Ms. Barlow: Producing.

Senator Lefebvre: Once it comes out of the ground?

Ms. Barlow: Once we start producing it.

The Chairman: Could I ask a supplementary? This is not a matter of agreement, but what I hear you saying is that the commitment is to the percentage of supply, not to the volume of supply.

Ms. Barlow: That is exactly right.

The Chairman: That is the difference we are talking about here. Correct me if I am wrong, but I do not believe the Government of Canada takes the view that it is percentage of supply but, rather, it is volume of supply.

Ms. Barlow: No. I do not think anyone is disagreeing with us any more.

The Chairman: So the council's position is that the Government of Canada agrees with the U.S. position that article 904 restricts limitations of exports except in certain circumstances, and then only proportionally, based on the percentage of our total supply of deliverable electricity, to use the subject matter of Bill C-23, rather than on the traditional volume, that is, the 36-month export history?

Ms. Barlow: I cannot tell you what Mr. Crosbie would say if you had him here, but what I do know is that everybody in the industry, on both sides of this equation, are now agreeing that it is proportionality. People who disagree with us and think that that is fine and that we should have deregulated years ago are saying that this is what we always should have had, and I do not think there is any serious argument on this left. It was a political argument before the election, but I think that if you called other people before you, you would not hear mention of the volume. It is not that the Americans would call on that full 40 per cent, but that they would have the right, and if we wanted to say no, the cabinet would have to say that we cannot maintain these levels, and we would then be forced to cut back on the use proportionately ourselves.

Senator Balfour: This may be posing an unfair question, but do you agree with that interpretation, Mr. Clay?

The Chairman: I will allow that. Do you want to comment on that? We have been asked for some help.

Mr. Dean Clay, Consultant to the Committee: I will make an observation because that point had come up in another context. I approached an official from Energy, Mines and Resources on it. The way I posed the question was by first saying that under the terms of the Free Trade Agreement Canada is entitled to take up to 50,000 barrels per day of Alaskan North Slope crude. I then asked, if we chose to exercise that, whether that would become part of our supply of oil and subject to proportionality. The answer that I got from EMR was "yes". In other words, if we were exporting 50 per cent of our oil at that time, then in terms of supply, if we take ANS crude,

[Traduction]

Mme Barlow: Une fois que nous commençons la production.

Le sénateur Balfour: La production ou l'exportation?

Mme Barlow: La production.

Le sénateur Lefebvre: Une fois que le gaz sort du sol?

Mme Barlow: Une fois que nous commençons la production.

Le président: Pourrais-je poser une autre question? On ne s'entend pas là-dessus, mais je vous entends dire que l'engagement porte sur le pourcentage des approvisionnements et non sur le volume des approvisionnements.

Mme Barlow: C'est tout à fait cela.

Le président: C'est la différence d'opinion dont nous parlons ici. Corrigez-moi si je me trompe, mais je ne crois pas que le gouvernement du Canada ne parle de pourcentage des approvisionnements, mais bien plutôt du volume des approvisionnements.

Mme Barlow: Non. Je ne crois plus que personne diverge d'opinion avec nous.

Le président: Le conseil a donc pris comme position que le gouvernement canadien accepte la position américaine selon laquelle l'article 904 limite les restrictions concernant les exportations sauf en certaines circonstances, et de façon proportionnelle seulement, c'est-à-dire en fonction du pourcentage de notre approvisionnement total d'électricité livrable, pour reprendre l'expression du projet de loi C-23, plutôt qu'en fonction du volume traditionnel réparti sur 36 mois?

Mme Barlow: Je ne sais pas ce que vous dirait M. Crosbie s'il était ici, mais pour ma part je sais que tout le monde dans l'industrie, de part et d'autre, s'entendent sur la règle de la proportion. Ceux qui ne sont pas d'accord avec moi et qui estiment que nous aurions dû instaurer la déréglementation il y a déjà de nombreuses années affirment que nous aurions toujours dû appliquer cette règle, et je ne crois pas qu'il y ait vraiment de litige sérieux à ce sujet. La question a été débattue avant les élections, mais je pense que si vous posiez la question à d'autres témoins, ils ne vous parleraient pas de volume. Non pas que les Américains invoqueraient les 40 p. 100 pleins, mais ils auraient le droit, et si nous entendions nous y opposer, le Cabinet serait obligé de faire valoir que nous ne pouvons maintenir ces niveaux et nous serions alors forcés de procéder nous-mêmes à des coupures proportionnelles.

Le sénateur Balfour: La question est peut-être injuste, mais êtes-vous d'accord avec cette interprétation, monsieur Clay?

Le président: Je vous y autorise. Avez-vous un commentaire à faire à ce sujet? On nous a demandé de l'aide.

M. Dean Clay, conseiller du Comité: Je fais un commentaire car la question a été soulevée dans un autre contexte. J'ai communiqué avec un fonctionnaire du ministère de l'Énergie, des Mines et des Ressources à ce sujet. J'ai abordé la question en disant tout d'abord que, en vertu de l'Accord de libre-échange, le Canada peut prendre jusqu'à 50 000 barils par jour de pétrole brut du versant nord de l'Alaska. J'ai ensuite demandé, au cas où nous opterions pour cette option, si cette quantité de pétrole ferait partie de notre réserve et si elle serait assujettie à la règle de la proportion. On m'a répondu que oui. Autrement dit, si nous exportions 50 p. 100 de notre pétrole à ce moment,

[Text]

half of that becomes, in effect, available to them under proportionality, if it is invoked, in the sense that American buyers could bid for it. So, yes, that was the interpretation I got from EMR.

The Chairman: In fairness, that does not go quite as far as the council is going right now with respect to the commitment being a percentage of deliverable supplies. Of course, deliverable supplies have to be defined.

Ms. Barlow: Senator, you just have to read 902, 904 and 906. It is as clear as it can be in the legislation. When all the rhetoric of the election is gone, just go back and look. It says "proportion" right in the legislation.

The Chairman: Proportion of the percentage of supply?

Ms. Barlow: Yes.

Senator Balfour: That is different. Proportion of percentage of supply, to me, does not mean that they have a claim on newly discovered reserves.

Ms. Barlow: It is production. It is percentage of production.

Senator Lefebvre: Once you start producing it, though. I think that is the catch.

Ms. Barlow: I do not know anyone in the industry who is disagreeing with this any more.

Senator Lefebvre: Even if it is a proven reserve, it is not part of it until it starts production.

Ms. Barlow: As soon as we start production, we owe them. Our point about the gas is that once Mackenzie Valley kicks in and we start producing and selling it, since 90 per cent of it is for export, we will owe them almost 60 per cent of our natural gas forever, new find or not.

Senator Ottenheimer: Perhaps I could make an observation. This proportionality kicks in when a state of emergency exists.

Ms. Barlow: Or a shortage.

Senator Ottenheimer: Or a shortage. Presumably neither party can arbitrarily, or without proof, evidence or objective criteria, just say that they have a shortage or an emergency. There are obviously criteria and a fallacious claim would be adjudicable somewhere.

I think there is another aspect as well. This could be very dangerous if there were any evidence that within the foreseeable future, however that is defined, Canadian national interests were going to be in a real way prejudiced. If these sources of energy are developed, whether they be developed with public money or private money, they will be developed in order to sell the commodity. It is obvious that, apart from markets within Canada, for all practical purposes—at least for hydro-electricity if not for petroleum—the only market, as long as you go by transmission, is the United States. So the decision to

[Traduction]

au plan de l'approvisionnement, si nous utilisons du brut de l'Alaska la moitié de cette quantité serait à la disposition des Américains en vertu de la règle de la proportion, à condition qu'ils l'invoquent; autrement dit les acheteurs américains pourraient soumissionner. C'est effectivement l'interprétation que j'ai eue du ministère de l'Énergie, Mines et Ressources.

Le président: En toute équité, cela ne va pas aussi loin que la position actuelle du conseil qui estime que l'engagement vise un certain pourcentage des ressources livrables. Bien sûr, ces dernières doivent être définies.

Mme Barlow: Sénateur, il vous suffit de lire les articles 902, 904 et 906. Ils sont aussi clairs que le texte de loi. Une fois envolés tous les discours électoraux, il suffit de voir les choses telles qu'elles sont. Le texte de loi parle de «proportion».

Le président: Une proportion du pourcentage de l'offre?

Mme Barlow: Oui.

Le sénateur Balfour: C'est différent. La proportion du pourcentage de l'offre, pour moi, ne signifie pas qu'ils ont un droit sur les réserves nouvellement découvertes.

Mme Barlow: Il s'agit de production, d'un pourcentage de la production.

Le sénateur Lefebvre: Une fois la production entamée cependant. Voilà où se trouve l'entourloupette.

Mme Barlow: Je ne connais personne dans l'industrie qui conteste cela maintenant.

Le sénateur Lefebvre: Même s'il s'agit d'une réserve prouvée, elle n'est pas comptée tant que la production n'est pas entamée.

Mme Barlow: Dès que la production est entamée, nous leur devons du pétrole. Notre point de vue en ce qui concerne le gaz est qu'une fois que les réserves de la vallée du Mackenzie seront exploitées et mises en vente, étant donné que 90 p. 100 de ces réserves sont destinées à l'exportation, nous devons leur céder indéfiniment près de 60 p. 100 de notre gaz naturel, qu'il s'agisse de réserves nouvelles ou non.

Le sénateur Ottenheimer: Je me permets de faire une observation. La règle de la proportion intervient dans les cas d'urgence.

Mme Barlow: Ou de pénurie.

Le sénateur Ottenheimer: Ou de pénurie. Je présume qu'aucune des deux parties ne pourrait arbitrairement, sans preuve ou critère objectif, prétendre se trouver en état de pénurie ou d'urgence. Il existe évidemment des critères et toute réclamation fallacieuse pourrait faire l'objet d'arbitrage.

Il y a également un autre aspect qui intervient. Ce pourrait être très dangereux s'il existait une preuve que dans un avenir prévisible, selon la définition qui serait donnée à cette expression, les intérêts nationaux du Canada risquaient de subir un préjudice réel. Si les sources d'énergie sont exploitées, qu'elles le soient avec des fonds publics ou privés, elles le seront en vue d'être vendues. Il va de soi que, mis à part les marchés qui se trouvent au Canada, à toutes fins pratiques—du moins en ce qui concerne l'hydroélectricité sinon le pétrole—le seul marché accessible, compte tenu des moyens de transport, est le marché

[Text]

develop is ours, is Canadian. However, nobody wishes to develop unless they can market the product.

Hypothetically, of course, everything is possible, but if there is no evidence that vital Canadian national interests will be endangered, then I see no problem. One can always conceive of any problems. There are prognoses of how Canada's population and industrial infrastructure will develop over the next number of years and where we will be. We are not going to go from 26 million to 260 million within the next 25 years. Numerous things are not going to happen. Nobody knows what will happen. It appears to me that unless there is reasonable evidence that national interests are going to be prejudiced, then, given that a decision to develop is made here, and given that nobody wishes to develop at high costs unless they have a market, where else will it be sold to if it is not sold to the U.S. market?

The Chairman: I will intervene and take that as a question and invite the witnesses to comment on it and then go to Senator Kenny, who has not had an opportunity to participate. We only have five minutes left before our next witness is scheduled, and I would like to give Senator Kenny as much of that five minutes as possible.

Mr. Stanford: Senator, it is not our intention to be painting doomsday scenarios, but we do have to remember that—

The Chairman: We have to do what we have to do!

Mr. Stanford: —international energy markets are notoriously unstable. If somebody had said in 1970, when the world was awash in crude oil, that five years later people would be lining up for hours at gas stations in the United States—

Senator Ottenheimer: This is different.

Mr. Stanford: It is a bit different.

Senator Ottenheimer: You can ship oil anywhere in the world. You cannot ship electricity anywhere in the world.

Mr. Stanford: Let me give you a potential circumstance where we do know that the world is facing a growing environmental crisis, and that our understanding of that environmental crisis is just in its earliest phases. The more scientists study and understand the whole process of global warming and climate change, the more they are advocating extremely radical policy measures to deal with that.

Suppose that three, four or five years from now the scientists come up with definitive proof that we have to take extremely urgent measures to reduce CO₂ emissions, and the world leaders get together and accept the scientists' proof and come out with a hard and fast international commitment for each country to reduce its CO₂ emissions by 20, 30, or 40 per cent. The scientists are already saying that we must cut CO₂ emissions by 20 per cent now. They say that is just a first step.

[Traduction]

américain. La décision d'exploiter dépend donc de nous. Mais personne ne voudra exploiter une ressource sans pouvoir la commercialiser.

Bien sûr, hypothétiquement tout est possible, mais s'il n'existe aucune preuve que les intérêts nationaux vitaux du Canada risquent d'être menacés, dans ce cas je ne vois aucun problème. On peut imaginer toutes sortes de problèmes. Il existe des projections concernant l'évolution de la démographie et de l'infrastructure industrielle du Canada sur un certain nombre d'années à venir. Notre population ne va pas passer de 26 millions d'habitants à 260 millions au cours des 25 prochaines années. Beaucoup de choses ne vont pas se produire. Personne ne peut prévoir ce qui va arriver. Selon moi, à moins qu'il n'existe des preuves raisonnables que les intérêts nationaux vont subir un préjudice, dans ce cas, si la décision d'exploiter les ressources est prise, et compte tenu que personne ne voudrait le faire à des coûts élevés à moins qu'il n'existe un marché, à qui allons-nous vendre les ressources sinon aux États-Unis?

Le président: Je considère ce commentaire comme une question et j'inviterai les témoins à nous faire part de leur point de vue à ce sujet. Je céderai ensuite la parole au sénateur Kenny, qui n'a pas eu encore la possibilité d'intervenir. Il ne nous reste que cinq minutes avant d'entendre nos prochains témoins; aussi j'aimerais laisser le plus de temps possible au sénateur Kenny.

M. Stanford: Sénateur, nous ne voulons pas dresser de scénario apocalyptique, mais il faut se rappeler que—

Le président: Nous devons faire ce que nous devons faire!

M. Stanford: ... les marchés mondiaux de l'énergie sont bien connus pour leur instabilité. Si on nous avait dit en 1970, alors que le pétrole brut était surabondant, que cinq ans plus tard les gens feraient la queue pendant des heures aux postes d'essence aux États-Unis—

Le sénateur Ottenheimer: C'est différent.

M. Stanford: Quelque peu différent.

Le sénateur Ottenheimer: Il est possible d'expédier du pétrole n'importe où dans le monde, mais pas de l'électricité.

M. Stanford: Permettez-moi de prendre comme exemple le cas où nous savons que le monde est confronté à une crise environnementale croissante, et où nous ne faisons que commencer à comprendre ce qui se passe. Plus les scientifiques étudient et comprennent le processus du réchauffement planétaire et des changements climatiques, plus ils prônent des politiques radicales.

Supposons que dans trois, quatre ou cinq ans, les scientifiques démontrent de façon irréfutable qu'il est urgent de prendre des mesures très radicales pour réduire les émanations de CO₂; supposons aussi que les dirigeants mondiaux se réunissent et acceptent la preuve présentée par les scientifiques et obtiennent de chaque pays qu'il s'engage fermement à réduire ses émanations de CO₂ de 20 p. 100, 30 p. 100 ou même 40 p. 100. Les scientifiques affirment déjà qu'il nous faut dès maintenant réduire de 20 p. 100 les émanations, et que ce n'est que la première étape.

[Text]

In a situation where an economy wants to survive under that kind of a constraint, what can be done? Very quickly, they should determine what energy resources they have at their disposal that will allow them to keep the economy rolling but still meet that very stringent target. Hydroelectricity would be the best.

With the constraints on our ability to shift our resources from the export market to domestic use, even under emergency circumstances, we may, as Canadians, have to pass up on what, in that circumstance, would be more valuable than gold, a way of producing energy that could exist within those CO₂ constraints.

That is why we say that the uncertainty is still there. The uncertainty has always been there in energy markets. We are not saying that this is going to happen, but what we are saying is that the federal government has a responsibility to maintain policy tools in its hands to respond to circumstances, if that does happen.

The Chairman: I will interrupt here and call upon Senator Kenny.

Senator Kenny: I have a small point, Mr. Chairman. I wonder if the witnesses could elaborate on why a 10 per cent cut would hurt Canadians more than Americans.

Ms. Barlow: Just straight proportion. If we were forced to take a 10 per cent cut in gas, that would be 10 per cent of our gas use because we do not import very much.

If we were to cut 10 per cent of our exports to the United States, that would only translate to approximately 1 per cent of American use.

Senator Kenny: That assumes that we export products evenly across the country. In fact, we export to specific markets and tend to have a predominant position in the markets we export to.

Ms. Barlow: On the gas, that is from an actual study that came from the Ontario government. They used a 10 per cent figure, and said it would affect us by about 10 per cent and the Americans by about 1 per cent.

You are correct in that it would be different for different energy sources, but the fact is that we are more dependent on our own and yet they are dependent on ours. So there would be a differential.

The Chairman: If there are any further pressing questions, we can delay the appearance of our next witness. I am sure we can arrange to have these witnesses return if we try hard; however, the allotted time has passed. Unless there is something pressing that a member of the committee wants to raise, I thank Mr. Stanford and Ms. Barlow for their contributions. I would like to thank the previous witnesses on the record, Ms. Barlow and Mr. Stanford, who appeared on behalf of the Council of Canadians. They made a useful presentation to the committee, and we are very appreciative of their help, the

[Traduction]

Si l'industrie veut survivre dans un tel contexte, que devra-t-elle faire? Elle devra déterminer quelles sont les ressources énergétiques disponibles qui lui permettront de maintenir l'économie à flot, tout en respectant cet impératif objectif. L'hydroélectricité serait le moyen le plus sûr d'y arriver.

Compte tenu des limitations dont nous devons tenir compte lorsqu'il s'agit de faire passer nos ressources du marché d'exportation au marché intérieur, même en cas d'urgence, il se pourrait que nous soyons, en tant que Canadiens forcés de rejeter, dans ces circonstances, la mise en œuvre d'une solution qui vaudrait plus que de l'or, à savoir une façon de produire de l'énergie qui respecte les restrictions concernant les émissions de CO₂.

D'où une incertitude persistante, inhérente aux marchés de l'énergie. L'idée n'est pas de dire que c'est effectivement ce qui va se produire, loin de là. Mais le gouvernement fédéral a le devoir de s'assurer qu'il a toujours en main les moyens d'action nécessaires, le cas échéant, pour faire face aux circonstances.

Le président: Je vous interromps ici et je cède la parole au sénateur Kenny.

Le sénateur Kenny: Une toute petite question, monsieur le président. Je me demande si les témoins pourraient expliquer comment un rationnement de 10 p. 100 pourrait nuire plus aux Canadiens qu'aux Américains.

Mme Barlow: Une simple question de proportion. Si nous devons absorber une baisse de 10 p. 100 de notre approvisionnement en gaz, comme nous en importons peu, nous devons effectivement réduire notre consommation de 10 p. 100.

Par contre, 10 p. 100 de nos exportations aux États-Unis ne représentent à peu près que 1 p. 100 de la consommation américaine.

Le sénateur Kenny: Vous présumez ici que nous exportons des produits un peu partout aux États-Unis. En fait, nous exportons sur des marchés bien précis que nous avons tendance à dominer.

Mme Barlow: Pour ce qui est du gaz, je me réfère à une étude réelle menée par le gouvernement de l'Ontario. Si le pourcentage était fixé à 10 p. 100, il affirme que nous aurions à réduire notre consommation d'environ 10 p. 100, contre 1 p. 100 approximativement chez les Américains.

Vous avez raison en ce sens que la situation serait différente selon la source d'énergie, mais le fait demeure que nous avons plus besoin qu'eux de nos ressources, de sorte qu'il y aurait un écart.

Le président: Si vous avez d'autres questions pressantes, nous pourrions retarder la comparution des prochains témoins. Je suis convaincu qu'en usant d'un peu de charme, nous saurions les convaincre de revenir; cependant, le temps alloué est écoulé. À moins qu'un membre du Comité n'ait une question pressante, je désirerais remercier M. Stanford et M^{me} Barlow de leur contribution. J'aimerais remercier officiellement les témoins, M^{me} Barlow et M. Stanford, venus témoigner au nom du Conseil des Canadiens. Leur présentation nous est utile;

[Text]

forthrightness of their testimony and the way in which they answered our questions.

I would now like to welcome our second witness this afternoon, Ms. Elizabeth May; and rather than spend the committee's time making introductions, I am going to ask Ms. May to proceed with her presentation, following which we will have an opportunity to ask questions.

Ms. Elizabeth May, Executive Director, Cultural Survival Canada: Thank you, Mr. Chairman and members of the committee, for allowing me to appear before the committee today to share our views on Bill C-23. I am here today representing several national environmental groups: Cultural Survival Canada, the Sierra Club of Canada, Friends of the Earth and the Canadian Arctic Resources Committee. The first three organizations are affiliated with larger international groups. Friends of the Earth has a network of groups in over 130 countries and has 17,000 members in Canada alone. The Sierra Club is the oldest conservation group in North America with 5,000 members in Canada, and it recently opened its national office in Ottawa. Cultural Survival Canada is affiliated with Cultural Survival in the United States and focuses on national and international issues of indigenous rights and the environment. The Canadian Arctic Resources Committee deals with issues of the northern environment. Collectively I am here to represent the concerns of 25,000 Canadians.

From a personal point of view, I am also a lawyer, and in reviewing Bill C-23 I was reminded of an experience that I had nearly 10 years ago. I confess I was a law student at the time, but I acted as counsel for the Canadian Coalition for Nuclear Responsibility in hearings before the National Energy Board on the proposed export of power from the Point Lepreau generating station in New Brunswick. It was the first hearing in the National Energy Board's history on the export of nuclear-generated electricity. It raised many important issues regarding public concern and public policy. It successfully pushed the exporter, which was the New Brunswick Electrical Power Corporation, into shedding light on its long-term planning, on the extent of its and the New Brunswick taxpayers' debt load as a result of the facility, as well as on serious environmental and safety concerns.

In the end, the export was allowed, but the National Energy Board made it clear in its decision that the provincially-owned utility had failed to satisfy all of the traditional pricing tests. Those tests were a nearly routine catechism for expert NEB counsel: one, that the electricity to be exported be surplus to Canada's reasonably foreseeable needs; two, that the price be just and reasonable in relation to the public interest, in that recovery of all costs that were incurred in Canada should be recovered before the power was exported, and that the price not be lower than the buyer's next least cost alternative; and, three, that the export not create any unacceptable environmental effects. In the Point Lepreau case, the plant had already been built to excess capacity, so there was no question that the power was surplus; but the NEB set down a clear precedent

[Traduction]

nous leur sommes très reconnaissants de leur aide, de leur franchise et des réponses qu'ils nous ont données.

J'aimerais maintenant souhaiter la bienvenue à notre deuxième témoin de cet après-midi, M^{me} Elizabeth May; plutôt que de gaspiller du temps à faire des présentations, je demanderai à M^{me} May de faire son exposé, après quoi nous aurons toute latitude pour lui poser des questions.

Mme Elizabeth May, directeur exécutif, Cultural Survival Canada: Monsieur le président et membres du Comité, je vous remercie de m'avoir invitée à partager mes vues avec vous au sujet du projet de loi C-23. Je représente aujourd'hui plusieurs groupes environnementaux d'envergure nationale: Cultural Survival Canada, Sierra Club of Canada, les Amis de la Terre et le Canadian Arctic Resources Committee. Les trois premiers sont affiliés à de plus grande groupes internationaux. Les Amis de la Terre compte un réseau de groupes répartis dans plus de 130 pays et 17 000 membres au Canada même. Le Sierra Club, le plus vieux groupe de conservation d'Amérique du Nord, a 5 000 membres au Canada, et il a récemment ouvert un bureau national à Ottawa. Cultural Survival Canada est affilié au Cultural Survival in the United States et se concentre sur des questions nationales et internationales de droits indigènes et d'environnement. Le Canadian Arctic Resources Committee traite de questions reliées à l'environnement dans le Nord. Je parle donc au nom de 25 000 Canadiens.

D'un point de vue plus personnel, je dois préciser que je suis également avocate. La lecture du projet de loi C-23 m'a rappelé une expérience vécue il y a presque dix ans. J'admetts que j'étudiais encore le droit à l'époque, mais j'agissais tout de même comme conseillère auprès du Regroupement pour la surveillance du nucléaire lors d'audiences tenues par l'Office national de l'énergie concernant l'exportation projetée d'électricité de la centrale de Point Lepreau, au Nouveau-Brunswick. Pour la première fois dans son histoire, l'Office national de l'énergie étudiait des exportations d'électricité produite par une centrale nucléaire. Ces audiences ont fait ressortir bien des questions importantes concernant les appréhensions du grand public et les mesures d'intérêt public. Elles ont eu pour heureux résultat de forcer l'exportateur, soit la Commission d'énergie électrique du Nouveau-Brunswick, à préciser ses plans à long terme, l'étendue du fardeau de la dette assumé par le contribuable du Nouveau-Brunswick et par lui-même pour construire la centrale ainsi que plusieurs préoccupations graves sur le plan de l'environnement et de la sécurité.

À la fin, l'ONÉ a autorisé les exportations, en précisant bien toutefois, dans sa décision, que le service public provincial ne satisfaisait pas à tous les critères de tarification conventionnels, la bible, si l'on peut dire, des experts-conseil de l'ONÉ: primo, que l'électricité à exporter soit excédentaire aux besoins raisonnablement prévisibles du Canada; secundo, que le prix soit juste et raisonnable par rapport à l'intérêt public, c'est-à-dire que tous les coûts engagés au Canada doivent être récupérés avant l'exportation comme telle et que le prix ne doit pas être inférieur à la solution du moindre coût de l'acheteur; et, tertio, que l'exportation n'ait pas des effets environnementaux inacceptables. La capacité de la centrale de Point Lepreau dépassait déjà les besoins prévisibles, de sorte que son électricité était indubitablement excédentaire; cependant, l'ONÉ a

[Text]

that future plants could not be built "on spec", as it were, and then touted for export as though it were an afterthought. The NEB demanded to see signed contracts for power before allowing New Brunswick Power to build a second white elephant reactor at Point Lepreau. If not for the combined effect of the pricing test and the NEB's strength as a regulator, it is likely that a second nuclear facility would be under construction in New Brunswick without any opportunity for public hearings.

Today, in light of this legislation, if passed, the situation would be quite different. Major changes in Canada's electrical export policy have been occasioned by the Free Trade Agreement with the United States, our only market for exported electricity. But Bill C-23 goes farther than complying with the intent of the free trade deal. Bill C-23 systematically undermines the strength of the NEB, increases the discretionary political power of cabinet on these matters, while turning the key decisions over to the provinces. All this is done under the guise of simple "housekeeping". Honourable senators, if this is housekeeping, then the government doesn't know the difference between a feather duster and a wrecking ball.

The policy rationale for Bill C-23 appears to be "avoidance of duplication". It should be a principle of government that "if it ain't broke, don't fix it." I can recall no clamour for avoidance of duplication on electricity exports. Indeed, in the case of the Point Lepreau hearing there was no other hearing or opportunity for a hearing on the issue of the country's first-ever export of nuclear generated electricity. Under the proposed legislation it is virtually certain that there would be no public hearing and that, on receiving the proponent's application, the permit would be issued as easily as a rubber stamp is applied.

While it is true that under Bill C-23, where there are no hearings, the NEB can make a recommendation under clause 119.06(1) to the minister that hearings be held, but there is no guarantee that the cabinet will follow the NEB's recommendation.

We agree with the Grand Council of the Cree in its submission to the house committee on this matter that given the current political climate it is extremely unlikely that the federal government would use discretionary powers to delay the implementation of provincial electricity export plans.

Further, the issue of duplication is already being dealt with at the federal level by the proposed reform to the federal environmental assessment and review process. The draft legislation appears—and I admit that we do not have it at hand but I had personal experience working on the reform of that legislation—based on a leaked cabinet document, to have been the intent all along to develop joint hearings that would avoid duplication, specifically with the NEB, wherever such an eventuality might occur. According to testimony from NEB Chairman Roland Priddle before the house committee, the governments of Canada and Quebec are already negotiating a joint panel of environmental assessment boards for the proposed

[Traduction]

établi un précédent très clair: il n'est pas question de bâtir des centrales en fonction de «simples spéculations», puis de destiner leur produit à l'exportation après-coup. L'ONÉ a exigé qu'on lui présente des contrats signés avant de permettre à Énergie NB de bâtir un autre réacteur superflu à Point Lepreau. Si ce n'était de l'effet combiné des critères de tarification et de la réglementation de l'ONÉ, il est probable qu'une deuxième centrale serait déjà en construction au Nouveau-Brunswick et ce, sans audiences publiques.

À l'heure actuelle, aux termes du projet de loi, la situation serait très différente. L'Accord de libre-échange passé avec les États-Unis, notre seul débouché d'électricité exportée, a occasionné d'importantes réorientations de la politique canadienne d'exportation de l'électricité. Cependant, le projet de loi C-23 ne fait pas que se conformer à l'esprit de l'Accord de libre-échange. Il compromet systématiquement le rôle de l'ONÉ, accroît le pouvoir politique discrétionnaire du Cabinet à cet égard tout en confiant les décisions clés aux provinces. Tout se fait sous guise «d'organisation». Honorables sénateurs, sous prétexte de mettre de l'ordre, le gouvernement est en train de tout démolir.

On semble expliquer la nécessité du projet de loi C-23 en prétendant «éviter les recoupements». Le gouvernement devrait avoir pour principe que «tant que ça marche, il ne faut pas y toucher». Je ne me rappelle pas que qui que ce soit ait demandé que soient évités les recoupements en matière d'exportation d'électricité. En fait, dans le cas des audiences relatives à la centrale de Point Lepreau, il n'y a pas eu d'autres audiences ou même de possibilité d'audience sur la question de la première exportation canadienne d'électricité nucléaire. Aux termes du projet de loi, il est pratiquement certain qu'il n'y aurait pas d'audiences publiques et que, à la réception de la requête, la licence serait émise, le temps d'y appliquer le tampon.

Bien qu'il soit vrai que le projet de loi C-23 ne prévoit pas d'audiences, l'ONÉ peut recommander au ministre, en vertu de l'article 119.06(1), de tenir des audiences. Cependant, rien ne garantit que le Cabinet s'y conformera.

Nous sommes d'accord avec le Grand conseil des Cris qui, dans son mémoire au Comité de la Chambre à cet égard, prétend qu'étant donné la conjoncture politique actuelle, il est extrêmement improbable que le gouvernement fédéral se serve de pouvoirs discrétionnaires pour retarder la mise en œuvre des plans d'exportation d'électricité des provinces.

De plus, la question des recoupements est déjà réglée au niveau fédéral par la réforme projetée du processus d'évaluation et d'examen en matière d'environnement. Le projet de loi semble—j'avoue que nous ne l'avons pas en main, mais j'ai moi-même travaillé à cette réforme—d'après la fuite d'un document du Cabinet, vouloir tout le long établir des audiences communes qui éviteraient les recoupements, particulièrement avec l'ONÉ, lorsque se présenterait une telle éventualité. D'après les témoignages du président de l'ONÉ Roland Priddle devant le Comité de la Chambre, les gouvernements du Canada et du Québec négocient déjà la création d'un groupe spécial mixte d'évaluation environnementale pour étudier la

[Text]

James Bay II project. It is untenable to suggest that the only way to streamline the process of hearings is to emasculate the NEB. It is far more efficient and serves the public interest far better to allow the NEB to continue as a strong, independent and impartial tribunal. Over the years the NEB has accumulated significant expertise and jurisprudence on complex matters related to electricity exports. That knowledge and experienced judgment should not be sacrificed based on a simplistic and improbable appeal to "streamlining". We wish to stress that if avoiding duplication is the goal, it is far more sensible to develop procedures for joint boards rather than do away with the NEB's role in all but the rarest of cases.

The effect of Bill C-23 is to remove the requirement for public hearings and to make it very improbable that such hearings would ever be held. I was surprised to find that the argument made quite well in the brief to the house committee from the very utility and the same counsel that I opposed ten years ago in the Point Lepreau hearing was supportive of the points made in this brief. In its statement of the house committee, New Brunswick Power argued strenuously against the proposed changes to the NEB Act:

... clear objective and sound policy-based legal tests for determining whether an electricity export licence should be issued will be replaced by political discretion. This is contrary to the rule of law.

The NEB will be denuded of its ability to protect Canadians from politically attractive, high profile power sales which are not in Canada's long-term best interests... In short, clause 34 diminishes the stature of the NEB and the NEB deserves better from the government.

While New Brunswick Power and the environmental groups I represent are poles apart on the substantive issues of electrical exports, we endorse their concern for the erosion of the legal process and the substitution of broad, unspecified discretion at the political level. It should attract the attention of government that Bill C-23 is being criticized by traditional adversaries for the same flaws, albeit from different motivations. We want a fair and impartial process, public and accountable to judicial review, through which to make our best case against electrical exports that endanger Canada's environment. The utility wants a fair and impartial process, public and accountable to judicial review, through which to make their best case for exports. Neither wants to lose the NEB.

Another area of great concern to environmental groups is the abdication of the federal government on areas of clear federal jurisdiction. Part III of the bill, dealing with the construction and operation of power lines, makes provincial legislation exclusively applicable in matters of determining the location or detailed route of international power lines, the assessment of the impact of such lines on the environment the protection of

[Traduction]

phase II des travaux de la Baie James. L'idée que la seule façon de simplifier le processus des audiences soit d'émasculer l'ONÉ est insoutenable. Les intérêts du public seraient beaucoup mieux servis si on laissait à l'ONÉ son statut de tribunal solide, autonome et impartial. Avec le temps, l'ONÉ a acquis une vaste connaissance et une grande expérience des questions complexes inhérentes aux exportations d'électricité. Ces connaissances et cette expérience ne doivent pas être sacrifiées pour de vagues et improbables fins de «rationalisation». Si l'objectif est d'éviter le double emploi, il serait beaucoup plus logique, selon nous, d'établir une procédure en vue de l'établissement de commissions mixtes plutôt que de reléguer l'intervention de l'ONÉ au second plan.

Le projet de loi C-23 a pour effet de supprimer l'exigence relative à la tenue d'audiences publiques et d'en rendre la tenue très improbable. J'ai été surprise de constater que l'argument invoqué dans le mémoire présenté au comité législatif par ceux-là mêmes auxquels je me suis opposée il y a une dizaine d'années lors de l'audience sur Point Lepreau, reprenait les points soulevés dans notre mémoire. Dans son témoignage devant le comité législatif, Énergie Nouveau-Brunswick s'est vivement opposée aux changements proposés dans la Loi sur l'ONÉ:

... les critères juridiques clairs, impartiaux et fondés sur des principes valables qui sont utilisés pour décider s'il faut délivrer une licence d'exportation d'électricité. Cette approche va à l'encontre de la règle de droit.

L'ONÉ sera privé de son pouvoir de protéger les Canadiens contre les effets des ventes d'énergie intéressantes, politiquement parlant, et prestigieuses mais qui, à long terme, ne servent pas au mieux les intérêts du pays... En bref, l'article 34 réduit l'importance de l'ONÉ et celui-ci mérite un meilleur traitement de la part du gouvernement.

Si Énergie Nouveau-Brunswick et les groupes environnementaux que je représente ont des positions diamétralement opposées sur les questions de fond relatives aux exportations d'électricité, ils partagent les mêmes préoccupations en ce qui concerne la disparition graduelle du processus juridique et sa substitution par un vague pouvoir discrétionnaire à caractère politique. Le gouvernement devrait prendre conscience que des parties traditionnellement opposées reprochent les mêmes lacunes au projet de loi C-23, bien que pour des motifs différents. Nous réclamons la mise en œuvre d'un mécanisme juste et impartial, qui soit public et puisse résister à l'examen judiciaire, et grâce auquel nous pourrions le mieux faire valoir nos arguments contre les exportations d'électricité qui mettent en danger l'environnement, au Canada. Énergie Nouveau-Brunswick veut la même chose, mais pour défendre, elle, les exportations d'électricité. Ni l'un ni l'autre d'entre nous ne souhaitent la disparition de l'ONÉ.

Les groupes environnementaux sont aussi grandement préoccupés par l'abdication de l'autorité fédérale dans des domaines relevant nettement de sa compétence. En vertu de la Partie III du projet de loi, qui porte sur la construction et l'exploitation des lignes de transport d'électricité, la détermination de l'emplacement ou du tracé des lignes, l'évaluation de leur impact sur l'environnement, la protection de l'environne-

[Text]

the environment, of these lines and their construction and operation. Further, under section 58.17, the government of the province will have exclusive power to designate—I suggest invent—itsself, one of its ministers or any of its creatures as a provincial regulatory agency.

The extent of abdication of federal responsibility contained in Bill C-23 is unprecedented in federal legislation. I make this claim prepared to be corrected, but I could find no other example of turning over so many matters that had traditionally been under the federal purview to the provinces. Environmentalists condemned the Canadian Environmental Protection Act for its provisions to allow the provinces exemptions from federal regulation of toxic chemicals. But that legislation at least contains a list of criteria that must be satisfied before, on a case-by-case basis, a province's regulations can be deemed "equivalent" to those at the federal level and thus exempted. Here, in one fell swoop, the whole regulation and all related matters including those of federal jurisdiction are to be handed over to the provinces for all time.

We also share the concerns of the Grand Council of the Cree expressed in its testimony to this effect before the house committee that the proposed amendments compromise land rights of Canada's First Nations.

It appears that the primary reason for the amendments to the National Energy Board Act is to deregulate electricity exports. Hydro-Québec said as much in its presentation to the house committee. Yet the government has tried, and apparently succeeded, in slipping this extraordinary legislation through as routine "housekeeping". In writing the legislation the drafters have been vague to an extent that suggests vagueness by design. The results, even for those electrical utilities that favour deregulation, could be unforeseen and contrary to the country's best interests. The results for the environment could well be disastrous.

There has never been an occasion that more desperately called for sober second thought. We urge the Senate to send this legislation back to the House of Commons with significant amendments. Further, we suggest that the matter requires further study. Perhaps you have researchers and other resources that we do not, who can prepare for you a report on the potential misinterpretations, misapplications and confusion that this legislation will create. It is quite unusual and we urge senators not to let it pass in a routine manner.

The Chairman: Thank you for what I can say, based on my brief review of the proceedings before the House of Commons

[Traduction]

ment contre les conséquences de leur construction et de leur exploitation deviennent des questions de compétence exclusive provinciale. En outre, conformément à l'article 58.17, le gouvernement provincial jouira du pouvoir exclusif de se choisir—je dirais plutôt de s'inventer—une autorité régulatrice en la matière et pourra désigner l'un de ses ministres ou organismes à cette fin.

Le degré d'abdication de l'autorité fédérale résultant du projet de loi C-23 est sans précédent. Corrigez-moi si je fais erreur, mais je n'ai pu trouver d'autres exemples de projet de loi où autant de questions relevant traditionnellement du gouvernement fédéral sont confiées à la responsabilité des provinces. Les environnementalistes ont condamné la Loi canadienne sur la protection de l'environnement parce qu'elle soustrayait les provinces à la réglementation fédérale en matière de produits chimiques toxiques. Pourtant, cette loi renferme au moins une liste de critères qui, dans chaque cas, doivent être satisfaits avant que la réglementation d'une province puisse être considérée comme «équivalente» à celle du gouvernement fédéral et que l'exemption soit accordée. Ici, toute la réglementation et toutes les questions connexes, y compris celles de compétence fédérale, sont confiées, d'un seul coup et à tout jamais, à la responsabilité des provinces.

Nous partageons également les préoccupations exprimées par le Grand conseil des Cris lors de son témoignage devant le comité législatif, au sujet du danger que les modifications proposées compromettent les droits territoriaux des Premières Nations du Canada.

Il semble que les modifications proposées à la Loi sur l'Office national de l'énergie sont principalement motivées par la volonté de déréglementer les exportations d'électricité. C'est du moins l'avis exprimé par Hydro-Québec lors de sa comparution devant le comité législatif. Pourtant, le gouvernement a essayé, avec succès semble-t-il, de camoufler l'importance de ce projet de loi en le reléguant au rang de simple mesure «d'ordre administratif». En préparant ce projet de loi, les rédacteurs ont employé une formulation tellement vague, qu'il est à se demander s'ils ne l'ont pas fait sciemment. Les conséquences, même pour les compagnies d'électricité qui sont favorables à la déréglementation, sont imprévisibles et contraires aux meilleurs intérêts du pays. L'impact sur l'environnement pourrait bien être désastreux.

Jamais l'intervention d'une chambre de réflexion n'a-t-elle été plus nécessaire. Nous exhortons le Sénat à renvoyer ce projet de loi à la Chambre des communes avec d'importantes modifications. En outre, nous recommandons que la question fasse l'objet d'une étude plus approfondie. Peut-être pourriez-vous même demander aux chercheurs et aux autres employés qui travaillent pour vous de préparer un rapport sur les erreurs possibles d'interprétation et d'application de ce projet de loi ainsi que sur la confusion qui est susceptible d'en résulter. Compte tenu du caractère assez exceptionnel de ce projet de loi, nous exhortons les sénateurs à ne pas le laisser passer comme une question de routine.

Le président: Je vous remercie de cet exposé qui, si je me reporte brièvement aux délibérations du comité de la Chambre

[Text]

committee, is a well thought through presentation. I will now move to questions.

I will start with one of my own. Could you comment further on what you set out at page five of your brief in the first full paragraph? You make a comment on the federal environmental assessment and review process. That process is a means by which those concerned about the environment will have an opportunity to be heard as to the environmental impact of a project, hydroelectric, thermal or whatever. The possible justification that the government will give to us for deregulation, rather than the National Energy Board, is the focus for these hearings. Could you comment further in that regard?

Ms. May: If there were truly duplication in every instance it would be easier to justify the notion that this legislation, by removing the National Energy Board's requirement for public hearings, is in some way streamlining the process. However, there are many examples.

My experience with the Point Lepreau generator is a good case in point, where at that stage there were no other opportunities for public hearings. If it were not for the National Energy Board process, a great deal of importance to the citizens of New Brunswick would never have been brought to light.

In the case of Point Lepreau, because it was a federal project, it fell subject to what is still an order in council, the federal environmental assessment review process. That process took place at the time of construction, when no exports had been planned. The issue of export of power was never discussed during the environmental assessment stage. The plants were then built to overcapacity. People who had been making the argument that these plants were in excess of New Brunswick's needs were told in the first stage of hearings that that was not an issue for the ERP panel. So that was not addressed.

By the second stage, which was some years later—in 1980—the utility was saying that they had miscalculated. There had been abhorrent consumer behaviour and people were conserving. While New Brunswick Power seemed to encourage them not to do that, in the meantime the demand leveled off. They had 300 megawatts of power they were prepared to export.

There were no provincial mechanisms for hearings, and there still are not any to apply to this instance of exporting power from a facility that is already built. There were implications to the environment and implications for burning more coal at the Colson Cove facility because 300 megawatts were being exported from Lepreau. There were a whole range of environmental impacts that could not be caught at that stage.

[Traduction]

des communes, me semble être très étoffé. Je vais maintenant passer aux questions.

Je vais moi-même commencer, si vous le permettez. Pourriez-vous nous donner des précisions sur les propos formulés à la page 5 de votre mémoire, dans le premier paragraphe complet? Vous faites allusion au processus fédéral d'examen et d'évaluation environnementale. Ce processus est un moyen grâce auquel les personnes préoccupées par l'environnement ont la possibilité de se faire entendre au sujet des répercussions environnementales d'un projet hydro-électrique, thermique ou autre. La justification que pourrait nous donner le gouvernement pour favoriser la déréglementation, plutôt que le maintien de l'Office national de l'énergie, réside peut-être dans la volonté d'accorder plus d'importance à ces audiences. Pouvez-vous nous préciser votre pensée à cet égard?

Mme May: S'il y a vraiment double emploi à chaque fois, il serait plus facile de justifier l'idée que ce projet de loi, en supprimant l'obligation faite à l'Office national de l'énergie de tenir des audiences publiques, rationalise en quelque sorte le processus. Toutefois, les exemples à l'effet contraire sont multiples.

Mon expérience avec la génératrice de Point Lepreau est un bon exemple ici, puisqu'à ce moment, il n'existait pas d'autres mécanismes prévoyant la tenue d'audiences publiques. N'eût été de l'intervention de l'Office national de l'énergie, une bonne partie des préoccupations des citoyens du Nouveau-Brunswick n'auraient jamais été entendues.

Dans le cas de Point Lepreau, le projet, parce qu'il était de compétence fédérale, était visé par ce qui constitue encore un décret du conseil, en l'occurrence le processus fédéral d'examen et d'évaluation environnementale. Cette évaluation a eu lieu au moment de la construction, alors qu'aucune exportation n'était prévue. Il n'a jamais été question d'exportation d'électricité à l'étape de l'évaluation environnementale. Les installations ont ensuite été construites en fonction d'une surcapacité. Les personnes qui ont fait valoir que ces installations dépassaient les besoins du Nouveau-Brunswick se sont fait dire à la première série d'audiences, que cette question ne relevait pas du groupe d'évaluation environnementale. Il n'en a donc pas été question.

Au moment de la deuxième étape, quelques années plus tard—en 1980—la compagnie affirmait qu'elle avait mal fait ses prévisions. Les consommateurs se montraient réticents et préféraient conserver l'énergie. Malgré les efforts apparents d'Énergie Nouveau-Brunswick pour les en dissuader, la demande, dans l'intervalle, s'est stabilisée. La compagnie pouvait maintenant se permettre d'exporter 300 mégawatts d'électricité.

Il n'existait aucun mécanisme provincial prévoyant la tenue d'audiences, et il n'en existe toujours pas qui puisse s'appliquer dans un cas semblable, c'est-à-dire dans un cas où l'objectif était d'exporter de l'électricité à partir d'une installation déjà existante. Le projet risquait d'avoir des conséquences sur l'environnement, ne serait-ce que parce qu'on allait brûler plus de charbon aux installations de Colson Cove, en raison de l'exportation de ces 300 mégawatts en provenance de Lepreau.

[Text]

There are other examples. Every province has, at this point, some form of environmental assessment legislation. The Lepreau example is in the case when a province builds a facility that does not trigger federal environmental assessment. In the case of James Bay I there were no environmental assessments. In the case of a more recent facility—Darlington in Ontario—they exempted the building of that huge power complex from provincial environmental assessment. Should Darlington decide to export electricity, there would be no hearing that would apply. There would be no other agency to monitor that export other than the National Energy Board.

The legislation that is proposed, is vague and basically creates a process where in the first stage the NEB has a positive duty to issue a permit when it receives an application, unless it decides to go onto the recommendation route. Personally I find there is a very unsatisfactory set of legal tests to assist the NEB in deciding when they are on solid ground to make a recommendation. Beyond that, it is not a decision-making power and it becomes completely at the political discretion of cabinet whether or not to issue the permit.

I may be belabouring the point, but it is of great concern to us that the NEB and its mandated public hearing process is being pulled even in instances where there may be no other opportunity for public hearings.

The Chairman: You have been categorical that Point Lepreau, in your opinion, would not have been reviewed by the National Energy Board if Bill C-23 had been the then law. You are also categorical with respect to the Darlington example.

We will be hearing from government witnesses, and I know they will disagree with that. They are going to say that wherever there should be a hearing on Bill C-23 there will be a hearing, because the Governor in Council will order a hearing. This is an important point at this early stage in our hearings. Would you elaborate on why you are so categorical? Why do you believe so strongly that that will not happen?

Ms. May: To the extent that I am not entirely categorical, my brief at page 4 makes the point that there is the possibility that the NEB will make a recommendation under clause 119.06 and that the Governor in Council will, in fact, respond by holding public hearings.

The difficulty is that it ceases to be a public right to public hearings and it becomes entirely discretionary. This cuts both ways, as the N.B. Power brief pointed out. I can see their concern. This is a small utility. They think that all well-organized environmentalists will be able to push some future government, and every issue that they would ordinarily be able to have handled in a fair and predictable way by the National Energy Board will be thrown to the winds of an environmentally-susceptible cabinet. To the extent that we are concerned on issues that are this important, it is only appropriate that an administrative tribunal with expertise be allowed to continue to oversee a predictable, fair process. These are the reasons that we

[Traduction]

Il mettait en cause toute une série de répercussions environnementales impossibles à prévoir à l'époque.

Il y a d'autres exemples. Chaque province dispose aujourd'hui d'une législation permettant d'évaluer la condition de l'environnement. L'affaire Lepreau est l'exemple d'un cas où une province construit une installation qui n'est pas assujettie à l'évaluation environnementale fédérale. La Baie James I n'a fait l'objet d'aucune évaluation environnementale. La même chose pour une récente construction, Darlington, en Ontario; cet énorme complexe énergétique a été exempté de toute évaluation environnementale provinciale. Si Darlington décidait d'exporter de l'électricité, cela ne nécessiterait aucune audience. Aucun organisme autre que l'Office national de l'énergie ne surveillerait l'exportation.

Le projet de loi à l'étude est vague et a fondamentalement pour effet de créer un processus dans le cadre duquel, dans un premier temps, l'ONÉ aurait le devoir de délivrer un permis sur réception d'une demande, à moins d'opter pour la recommandation. Quant à moi, je trouve très insatisfaisant le train de mécanismes juridiques destiné à aider l'ONÉ à décider si une recommandation est justifiée. Qui plus est, l'Office ne dispose pas de pouvoirs décisionnels et la décision de délivrer le permis est à l'entière discrétion du Cabinet.

Si j'insiste beaucoup sur ce point, c'est que nous sommes très préoccupés de ce que l'Office se voit retirer son mandat de tenir des audiences publiques même lorsqu'aucune autre autorité n'en est chargée.

Le président: Vous avez formulé l'opinion catégorique que, si le projet de loi C-23 avait eu force de loi à l'époque, Point Lepreau n'aurait pas été soumis à l'examen de l'Office national de l'énergie. Vous avez également été catégorique à l'égard de Darlington.

Nous entendrons des porte-parole du gouvernement, et je sais qu'ils ne seront pas d'accord. Ils diront que, chaque fois qu'on réclamera une audience en vertu du projet de loi C-23, l'audience sera tenue parce que le gouverneur en conseil l'ordonnera. C'est important de préciser ce point au début de nos travaux. Pourriez-vous nous expliquer pourquoi vous êtes si catégorique? Pourquoi êtes-vous si fermement d'avis que cela ne se produira pas?

Mme May: Pour vous prouver que je ne suis pas à ce point catégorique, je vous renvoie à la page 4 de mon mémoire où je dis qu'il est possible que l'ONÉ fasse une recommandation aux termes de l'article 119.06 et que le gouverneur en conseil réagisse en tenant des audiences publiques.

La difficulté réside dans le fait que l'audience publique cesse d'être un droit et dépend entièrement d'un pouvoir discrétionnaire. Mais la médaille à un revers, comme le signale le mémoire d'Énergie Nouveau-Brunswick. Je comprends les préoccupations de cette petite entreprise de service public. Elle croit que tous les environnementalistes bien organisés réussiront à influencer le gouvernement de l'heure et craint que chaque question qu'aurait normalement traitée l'Office national de l'énergie d'une façon juste et prévisible sera tranchée selon les caprices d'un Cabinet très vulnérable sur le plan de l'environnement. C'est une question importante, et il semble bien normal qu'un tribunal administratif compétent soit autorisé à

[Text]

have a National Energy Board. If these issues are left on a case-by-case basis to political pressure, Canadians will not have any sense of predicability.

Given the current political climate, where there is a tremendous amount of federal deference to provincial concerns and provincial jurisdiction, I think the Cree are quite safe in saying that it is very unlikely, even if the NEB made a recommendation to Governor in Council, that we could, in fact, have a realistic expectation of a hearing. We might, in fact, get one on a situation like Lepreau. The cabinet is under no obligation. They could say that this matter has been studied, they are satisfied, and there is no need for a public hearing at this time. Unfortunately, I think that is the more likely outcome.

I know that this has been the government's argument and has been presented at the House committee. If it is well meant by saying if you anticipate there will never be an instance where, if no other public hearing is available, the Governor in Council would not order a public hearing by the National Energy Board, why not say that? Why not have the legislation say that whenever a situation arises where there is no other opportunity for public hearing on a question of an electricity export, in that instance the NEB shall hold a public hearing? Why leave even that basic principle subject to discussion at the political level?

Senator Kenny: I do not have any questions on the substance of the brief. I find it quite compelling.

This is more of an administrative matter, Mr. Chairman. I would be curious to know if the witness was asked to give us a copy of this brief in advance?

Ms. May: Yes, I was.

Senator Kenny: Were you able to do that?

Ms. May: I was called late last week. In preparing the brief I worked through this weekend. I simply did not have it. I had to send it to the other groups who were signatories. I am afraid it reflects my own administrative difficulties.

Senator Kenny: I did not raise the question to reflect on you. I am continually saying that we would like the briefs ahead of time. The answers we often get back is that the briefs are not ready in time.

This is a good brief. I am sorry I did not get a chance to read it last night, but I understand the reasons.

Senator Lefebvre: You speak of your work as legal counsel before the National Energy Board opposing the group from New Brunswick. This time you seem to be on the same side of the fence as them, or they are on the same side of the fence as you, whichever way you wish to put it.

In the past they were very strenuously opposed to your views put before the National Energy Board. Now that a few of the teeth in the NEB are going to be removed, they are opposed to that. In other words, they like fighting the NEB the way it is.

[Traduction]

poursuivre la supervision d'un processus juste et prévisible. Voilà pourquoi nous avons un Office national de l'énergie. Si chacune de ces questions doit être évaluée selon ses mérites et en fonction des tensions politiques, les Canadiens ne sauront jamais à quoi s'attendre.

Dans le climat politique actuel, climat où le gouvernement fédéral accorde tant d'importance aux questions d'intérêt et de compétence provinciale, je crois que les Cris ont raison de croire qu'il serait très surprenant, même si l'ONÉ en fait la recommandation au gouverneur en conseil, que nous puissions obtenir une audience. Nous pourrions peut-être en obtenir une si la situation était semblable au cas Lepreau, mais le Cabinet n'y est aucunement tenu. Il pourrait déclarer que cette question a bel et bien été étudiée, qu'il est satisfait des résultats de l'étude et qu'il juge inutile de tenir une audience publique. Malheureusement, je crois que c'est ce qui est le plus susceptible de se produire.

Je sais que c'est ce qu'a maintenu le gouvernement et que c'est l'argument présenté au Comité de la Chambre. Si vous prévoyez qu'aucun cas ne se présentera ou, en l'absence d'un autre processus d'audiences publiques, le gouverneur en conseil n'ordonnera pas à l'Office national de l'énergie de tenir une audience publique, pourquoi donc ne pas le dire? Pourquoi la loi ne précise-t-elle pas que, s'il est question d'exportation de l'électricité, l'ONÉ tiendra une audience publique lorsqu'aucun autre organisme n'en tient? Pourquoi rendre ce principe fondamental sujet à la discussion au niveau politique?

Le sénateur Kenny: Je n'ai aucune question à poser sur le mémoire lui-même. Je le trouve très convaincant.

Il s'agit ici davantage d'une question administrative, monsieur le président. Je serais curieux de savoir si le témoin avait été avisé de nous remettre d'avance un exemplaire du mémoire?

Mme May: Oui, on me l'avait demandé.

Le sénateur Kenny: Avez-vous pu le faire?

Mme May: On m'a appelée à la fin de la semaine dernière. J'ai passé tout le week-end à travailler à ce mémoire que j'ai dû envoyer aux autres groupes signataires. Ce sont des difficultés administratives qui m'ont retardée, j'en ai bien peur.

Le sénateur Kenny: Je ne cherchais pas à vous juger. Je ne cesse de répéter que nous aimerions recevoir les mémoires au préalable, mais on nous répond souvent que les mémoires ne sont pas prêts à temps.

Votre mémoire est intéressant. Je regrette de ne pas avoir eu la possibilité de le lire hier soir, mais je comprends vos raisons.

Le sénateur Lefebvre: Vous avez dit qu'en votre qualité de conseiller juridique de l'Office national de l'énergie, vous vous êtes opposée au groupe du Nouveau-Brunswick. Cette fois-ci, vous semblez vous ranger de son côté ou peut-être est-ce lui qui est du même côté que vous, selon le point de vue.

Par le passé, ce groupe s'est vivement opposé aux arguments que vous avez présentés à l'Office national de l'énergie. Maintenant que l'Office national de l'énergie est sur le point de perdre quelques dents, il s'y oppose. Autrement dit, il aime se battre contre l'Office mais sans que ce dernier change.

[Text]

Ms. May: That is the message of their brief. Actually, I commend it to you. Ian Blue is fine counsel from Toronto. He is counsel for New Brunswick Power and he is well known to the National Energy Board. That is his area of expertise. Although I appeared opposite him as a fellow member of the Bar, I have a lot of respect for him as an individual. He has a keen legal mind. I do not want to leave the impression that New Brunswick Power and the groups that I represent here today agree on much else—in fact, I cannot imagine that there is anything else that we agree on other than that Bill C-23 is a disaster.

Concerning the question of New Brunswick Power exports to the United States, they may in the future want to do so again. Nova Scotia is considering building plants just for export. In the wake of the Free Trade Agreement there is a lot of interest in this.

Senator Lefebvre: Under Bill C-23 it would be easier. Why are they opposing the changes?

Ms. May: They do not necessarily trust that it will be easier. What they see—and I do not want to speak for them, but I think that I can state it fairly—is that by politicizing the process they are more vulnerable. They may trust this government, but goodness knows what kind of left-leaning environmental sympathizers might get in there next. This legislation exists for all time. This government may not be prepared to admit it, but it may not last for all time. Who will then be able to make these completely unfettered, totally discretionary decisions?

The whole principle of delegation of authority to tribunals arose so that there could be some level of public confidence in a predictable process in tests and rules of law that would apply from case to case. The internal jurisprudence that has built up in the NEB over the years has meant that counsel that appeared before it knows the rules of the game and knows what they are up against.

What I got out of Mr. Blue's brief on behalf of New Brunswick Power was that some unwise things could happen in a political atmosphere where cabinet was pressured to do something. For example, in another instance they might feel confident that the NEB would approve of the application for export because they met all of the tests. In this case neither they nor we would know what those tests are; neither they nor we know what political whims could make cabinet overrule the NEB call for a hearing, or for the cancellation of export permits. It is the politicization of the process that seems to concern New Brunswick Power.

Frankly, it is interesting that there are portions of the briefs from the Maritime electric people as well as from New Brunswick Power that we agree with. Again, I reiterate that we would not agree on anything else about this issue.

The Chairman: TransAlta is another objective.

[Traduction]

Mme May: C'est bien le message qui se dégage de son mémoire. En fait, je vous le recommande, ce mémoire. Ian Blue est un excellent avocat de Toronto. Il est l'avocat d'Énergie Nouveau-Brunswick et est bien connu de l'Office national de l'énergie. C'est son domaine de compétence. Bien qu'en tant qu'avocats nous ayons eu l'occasion de représenter des parties adverses, j'ai beaucoup de respect pour lui en tant que personne. Et il a un sens juridique très aiguisé. Je ne veux cependant pas donner l'impression qu'Énergie Nouveau-Brunswick et les groupes que je représente ici aujourd'hui s'entendent sur d'autres plans. En fait, tout ce sur quoi nous nous entendons, c'est que le projet de loi C-23 est une catastrophe.

En ce qui concerne les exportations vers les États-Unis, Énergie Nouveau-Brunswick voudra peut-être recommencer à l'avenir. Et la Nouvelle-Écosse envisage de bâtir des usines uniquement pour l'exportation. Dans le sillage de l'Accord du libre-échange, cela présente beaucoup d'intérêt.

Le sénateur Lefebvre: Le projet de loi C-23 leur faciliterait la chose. Pourquoi alors s'opposent-ils aux changements?

Mme May: Ils ne pensent pas forcément que ce sera plus facile. Ce qu'ils pensent—je ne veux pas me faire leur porte-parole mais je crois pouvoir le dire avec précision, c'est que la politisation du processus les rend plus vulnérables. Ils ont peut-être confiance en ce gouvernement mais Dieu sait le type d'écologistes de gauche qui pourraient en faire partie un jour! Cette loi est en vigueur pour toujours. Le présent gouvernement n'est sans doute pas disposé à l'admettre, mais il risque de ne pas rester éternellement au pouvoir. Qui sera alors en mesure de prendre ces décisions complètement arbitraires?

L'objet du principe de la délégation de pouvoirs aux tribunaux était de permettre au public d'avoir une certaine confiance dans un processus prévisible, faisant appel à des critères et à des règles de droit qui s'appliqueraient d'un cas à l'autre. Grâce à la jurisprudence interne qui s'est constituée à l'Office national de l'énergie au cours des ans, les avocats qui comparaissent devant l'Office connaissent les règles du jeu et savent à quoi s'attendre.

Ce qui d'après moi s'est dégage de son mémoire de M. Blue présenté au nom d'Énergie Nouveau-Brunswick, c'est que certaines décisions peu éclairées risqueraient d'être prises dans une atmosphère politique où des pressions s'exerceraient sur le Cabinet. Par exemple, en d'autres circonstances, la société pourrait croire que l'Office national de l'énergie approuverait sa demande d'exportation parce qu'elle a répondu à tous les critères. Or, maintenant, elle ne sait pas plus que nous en quoi consistent ces critères. Elle ignore tout autant que nous les caprices politiques qui pourraient inciter le Cabinet à passer outre à la recommandation de l'ONÉ de tenir des audiences ou d'annuler des permis d'exportation. C'est la politisation du processus qui semble inquiéter Énergie Nouveau-Brunswick.

Il est par ailleurs intéressant de constater qu'il y a certaines parties des mémoires des responsables de l'énergie des Maritimes ainsi que d'Énergie Nouveau-Brunswick avec lesquelles nous sommes d'accord. Je tiens toutefois à répéter que c'est tout ce sur quoi nous sommes d'accord à propos de la question.

Le président: TransAlta est un autre objectif.

[Text]

Ms. May: Yes.

The Chairman: I have a supplementary question. Why is this legislation before us, then? Do you know? Can you enlighten us on that? We will have the minister appear before us, but was there pressure for this? If so, where did it come from?

Ms. May: This legislation has been coming through the pipes, if you will, since the time that Mr. Masse was minister. Certainly the impetus for some measure of deregulation of exports comes from the Free Trade Agreement.

The legislation as drafted does not meet the objects of the political masters. However, I do not think it has been brought home to them that this legislation is not even acceptable for the purposes for which they want it, much less for protecting the environment and the public interest.

The source of the problem, which I mentioned in my conclusion—and, of course, it is only speculation—is that when legislation is this badly drafted you have to suspect that it is intentionally vague or deliberately open-ended so that people will not see the true purpose of it. If this legislation received the kind of public scrutiny, say, of the Free Trade Agreement, there would be more awareness of it.

This legislation is not front page on the *Globe and Mail*. Why? Because it is presented as simple housekeeping legislation. Any reporter who might be interested enough to read it will not, from reading it, see the implications of it, because those implications are a product of its completely unguided discretion for a cabinet in the future. That is my explanation; however it is not much of one.

I have gone through this legislation quite a lot trying out different scenarios to follow a sort of "decision tree." I keep being stumped because the legislation is not clear from the recommendation that the NEB might make to a minister who makes the decision or how the Governor in Council is to be guided. The whole thing is very open ended.

The Chairman: Using your remarks, the joint panels are something that I gather you would agree are a step in the right direction?

Ms. May: Yes.

The Chairman: This idea of going through a provincial regulatory process and duplicating it at the federal level and duplicating it again with respect to an environmental assessment review—and this was referred to in the testimony before the House of Commons committee—is costly. By virtue of its existence, it makes uncertain the question of whether or not a certain project can proceed, because there are potentially three or four difficult regulatory processes to go through. There is some wisdom in trying to eliminate some or, if possible, all of that so that we have proper regulatory review of a project, and so that it is fair and does not involve unnecessary duplication of costs. That may be one of the reasons for it, but we will hear about that later. I am trying to anticipate what we will hear, because this is our first day of hearings on this. I suspect that I will hear about that later. What is your answer to that?

[Traduction]

Mme May: Oui.

Le président: J'ai une question supplémentaire. Pourquoi, dans les circonstances, nous a-t-on soumis ce projet de loi? Le savez-vous? Pouvez-vous nous donner des éclaircissements à ce sujet? Le Ministre comparaitra devant nous. A-t-on exercé des pressions à cet effet? Dans l'affirmative, d'où proviennent ces pressions?

Mme May: Ce projet de loi nous arrive par la bande, si je puis dire, depuis l'époque où M. Masse était le ministre responsable. Il est certain que l'Accord de libre-échange a inspiré une certaine déréglementation des exportations.

Tel qu'il est libellé, le projet ne répond pas aux objectifs des dirigeants politiques. Cependant, je ne crois pas qu'ils se soient vendus compte qu'elle n'est même pas acceptable pour les fins qu'ils visent, encore moins pour protéger l'environnement et l'intérêt public.

La source du problème, dont j'ai fait mention dans ma conclusion et bien sûr ce n'est qu'une hypothèse, c'est que lorsqu'un texte de loi est aussi mal rédigé, on est obligé de se dire qu'il est délibérément vague pour que les gens ne se rendent pas compte de son véritable objet. Si ce projet de loi avait fait l'objet d'un examen public aussi rigoureux, disons, que l'Accord de libre-échange, on y serait plus sensibilisé.

Cette mesure législative ne fait pas les manchettes du *Globe and Mail*. Pourquoi? Parce qu'elle est présentée comme une simple loi d'ordre administratif. Tout journaliste suffisamment intéressé à en prendre connaissance ne pourra pas en constater les incidences par une simple lecture parce qu'elles découlent des pouvoirs discrétionnaires non balisés que détiendra tout cabinet futur. C'est mon explication aussi sommaire soit-elle.

J'ai bien examiné cet projet de loi et j'ai essayé différents scénarios pour déterminer l'ordre hiérarchique qui sera suivi. Je reste perplexe parce que le texte n'est pas clair au sujet de la recommandation que l'ONE pourrait formuler à l'intention d'un ministre appelé à prendre une décision ou sur la façon dont le gouverneur en conseil doit être guidé. Le tout est très vague.

Le président: D'après vos observations, les groupes d'étude mixtes constituent à votre avis un pas dans la bonne voie?

Mme May: Oui.

Le président: L'idée de recourir à un processus de réglementation provinciale et de le reprendre au niveau fédéral, puis de procéder à un examen de l'impact environnemental—cela a d'ailleurs été mentionné dans le témoignage qu'a entendu le Comité de la Chambre des communes—est coûteuse. De par son existence même, ce processus entraîne une certaine incertitude quant à la mise à exécution d'un projet parce qu'il est possible qu'il faille passer par trois ou quatre processus compliqués de réglementation. Ce serait faire preuve de sagesse que de tâcher d'en éliminer certains ou même tous, si possible, à condition d'avoir un mécanisme d'examen réglementaire adéquat et juste, ne comportant pas de dédoublement inutile de coûts. C'est peut-être l'une des raisons d'être du projet mais on se penchera sur cet aspect plus tard. J'essaie de prévoir les témoignages que nous entendrons puis s'agit de la première

[Text]

Ms. May: Part of the problem is that on a case-by-case basis the scenarios will be so different if it is a provincially-built, fully-provincial electrical generating facility in such a way that it does not trigger federal environmental assessment. This area is still very much a murky area in the wake of the recent Rafferty-Alameda decision. When will the federal government feel that it must involve the ERP process and when will the federal government feel that a provincial process covers it?

In the grey area, we will see more examples of what happened in Alberta on the Alberta Pacific Pulpmill proposal, where a joint panel was appointed federally and provincially. It was a duplication, but the federal interests were covered to the extent that the federal government was not susceptible to a lawsuit à la Rafferty.

In another instance it might be wholly-provincial jurisdiction and a provincial environmental assessment process was done. Every environmental assessment process province by province legislatively allows the exemption of certain projects. Again, if the construction, or whatever environmental damage is being potentially created, is exempted from a provincial review, but then there is an issue of an electrical export—which under our Constitution is clearly a federal area of responsibility—under this legislation the federal government would not have an automatic triggering process for public hearings.

Because there are so many different scenarios, instances can be described where you could have a provincial environmental assessment hearing or a federal environmental assessment hearing on top of a National Energy Board export hearing. I think that is the kind of example that the government will bring to you in defence of this legislation.

The solution to that is not, as I have said in the brief, to cut out the National Energy Board virtually for all time as a forum for public concern and for hearing these issues in a public and accountable way. The solution is to say, "In instances like that, can we not say that the National Energy Board will have a jointly appointed panel with the province or the federal environmental assessment process?"

When the new federal legislation comes in it may change the scenario again. It is a difficult time to decide to pull the pins out of NEB public hearings when we do now know for sure the shape of the new federal environmental assessment legislation. It may be broad and sweeping and considered the best of all worlds. It might say that whenever there is an electrical export, the federal environmental process will be triggered. However, given the direction of government and the deregulation of electrical exports as represented in this legislation, I think it is very unlikely that anything put forward in the form of federal environmental assessment will mandate hearings for electrical exports. They would be undoing what they have done

[Traduction]

journée de nos audiences sur la question. Je crois qu'on parlera de cet aspect plus tard. Quelle est votre réponse?

Mme May: Une partie du problème, c'est que, si l'on étudie la situation cas par cas, les scénarios varieront énormément selon qu'il s'agit d'une installation électrique entièrement provinciale et construite par la province, qui n'est pas susceptible de faire l'objet d'une évaluation de l'impact environnemental par le gouvernement fédéral. C'est un domaine qui est encore très flou dans le sillage de la récente décision Rafferty-Alameda. Quand le gouvernement fédéral considérera-t-il qu'un processus de révision environnementale s'impose et quand sera-t-il d'avis qu'un processus provincial suffit?

Dans la zone d'incertitude, nous verrons d'autres exemples de ce qui s'est passé en Alberta à propos de la proposition de l'*Alberta Pacific Pulpmill*, où un groupe d'étude mixte a été nommé à l'échelle fédérale et à l'échelle provinciale. Il s'agissait d'un double emploi, mais les intérêts fédéraux étaient protégés dans la mesure où le gouvernement fédéral n'était pas passible d'une poursuite à la Rafferty.

Dans un autre cas, il pourrait s'agir d'une entreprise de compétence purement provinciale, et une évaluation environnementale au palier provincial aura été exécutée. Toutefois, chaque province exempte certains projets de l'évaluation environnementale. Encore une fois, si la construction ou un quelconque projet potentiellement dommageable est dispensé de l'évaluation provinciale mais qu'il est question d'exportation d'électricité—et, d'après la Constitution, cette activité relève indubitablement de la compétence fédérale—les dispositions à l'étude n'engendreraient pas automatiquement des audiences publiques fédérales.

Vu le nombre de scénarios possibles, il peut y avoir des cas où l'on aurait une évaluation provinciale ou fédérale des répercussions environnementales qui viendrait s'ajouter à une audience de l'Office national de l'énergie. Je suppose que c'est le genre d'exemples que le gouvernement vous présentera à l'appui de sa proposition législative.

La solution ne consiste pas, comme je l'ai d'ailleurs indiqué dans le mémoire, à faire disparaître l'Office national de l'énergie comme tribune permettant au public de formuler ses préoccupations ou comme groupe chargé d'entendre les causes en public et d'une façon responsable. La solution ne consiste-t-elle pas plutôt à dire que, quand les circonstances l'exigeront, l'Office national de l'énergie formera un groupe d'étude mixte avec les autorités provinciales ou les responsables fédéraux de l'évaluation environnementale?

La situation changera peut-être de nouveau lorsque la proposition législative fédérale sera adoptée: ce n'est pas le moment de décider de laisser tomber les audiences publiques de l'Office quand on ignore ce que renfermeront les nouvelles dispositions législatives fédérales concernant l'évaluation des incidences environnementales. Il se peut que ces dispositions aient une portée très vaste et soient considérées comme étant les meilleures. Elles exigeront peut-être que le processus fédéral d'évaluation soit déclenché chaque fois qu'il est question d'exporter de l'électricité. Cependant, vu les orientations prises par le gouvernement et la déréglementation de l'exportation d'électricité telle que présentée dans le projet de loi, je serais

[Text]

in this bill. So the answer to any suggestion by government that the purpose of this legislation is to streamline, the response has to be that where there is duplication we will accept the NEB holding joint hearings, but where there are no other hearings the legislation must make it clear that the National Energy Board will continue to hold public hearings as it has always done.

Senator Adams: My concerns are with the environment. Can you give me an idea environmentally of the dangers of the second phase of the James Bay Project? I have all kinds of ideas on what "environmental" means.

Ms. May: It is hard to imagine. Phase II of the James Bay Project is on a scale that Canadians usually associate with World Bank-approved loans in the Amazon. I mean, it is such an extraordinarily environmentally damaging project, and that is one of the reasons we are concerned about the emasculation of the NEB. The NEB if they are not currently underway, will hold hearings sometime this month in Montreal. The Cree and other concerned energy conservation stakeholders in Quebec are terribly concerned that Quebec Hydro will in some way scuttle these hearings to kill time until this legislation can be passed. Then they can have their electrical exports without the NEB holding public hearings. I was tempted to say with regard to your earlier question that pressure was being applied, but I do not know that that is the case. Certainly it is hard to believe that the timing of this legislation and this massive project by Quebec Hydro are coincidental.

Quebec Hydro has stated—and I am sure that they will say the same thing should they testify before this committee—that the project will go ahead regardless of whether or not they have export contracts. It seems ridiculous to build to that level of over-capacity without any long-term energy conservation plan for Quebec. This is a concern for the citizens of Quebec, particularly with regard to the debt load they will incur and its influence on the economy. They will have to incur \$35 billion additional debt in order to dam what is basically the last of the wild rivers, Great Whale, and James Bay, which will have an impact on the ecosystem of not only James Bay but Hudson Bay. It will affect migratory birds for this entire continent. The project will have monumental impact environmentally.

A number of hearings could take place under the agreement with the Cree nation. Provision was made within that Cree-Quebec arrangement for a number of different hearings. I know that they are trying to streamline them to pull together one environmental assessment hearing. However, we do not know the scope and mandate of those hearings. Suppose they say, "This deals only with environmental questions. We will

[Traduction]

très étonnée qu'une disposition fédérale quelconque touchant l'évaluation environnementale rende obligatoire la tenue d'audiences sur l'exportation d'électricité. Cela serait aller à l'encontre du présent projet de loi. Si la partie gouvernementale laisse entendre qu'elle tente de simplifier les choses, il faut répondre que, cas de double emploi, nous accepterons que l'Office de l'énergie tienne des audiences conjointes; mais la loi doit stipuler sans équivoque que l'Office continuera, en l'absence de toute autre audience, de tenir des audiences publiques comme il l'a toujours fait.

Le sénateur Adams: Pour ma part, je me préoccupe de l'environnement. Pouvez-vous me donner une idée des dangers écologiques que présente la deuxième phase du projet de la baie James? J'ai entendu toutes sortes de définitions du mot «écologique».

Mme May: C'est difficile à cerner. La phase II du projet de la baie James se présente à une échelle que les Canadiens associent habituellement aux prêts qu'approuve la Banque mondiale pour des projets sur l'Amazonie. Je veux dire par là que c'est un projet dont l'incidence écologique est extraordinairement nocive et c'est une des raisons pour lesquelles nous craignons l'affaiblissement de l'ONÉ. L'Office tiendra des audiences à Montréal dans le cours du mois, si ce n'est déjà commencé. Les Cris et les autres Québécois que touche directement la conservation de l'énergie craignent beaucoup que l'Hydro-Québec trouve un moyen quelconque d'empêcher les audiences d'aboutir pour gagner du temps jusqu'à ce que le présent projet de loi soit adopté. Il pourrait alors y avoir exportation, sans que l'Office tienne des audiences publiques. J'ai été tentée de dire, en réponse à votre question antérieure, qu'on exerçait des pressions, mais je ne sais pas si c'est vrai. Il est toutefois difficile de croire que la présentation simultanée de ce projet de loi et de l'immense projet de l'Hydro-Québec est une coïncidence.

L'Hydro-Québec a déjà déclaré—et je suis certaine que ses porte-parole le répéteront s'ils viennent témoigner devant vous—que le projet ira de l'avant avec ou sans contrats d'exportation. Il semble ridicule de viser un tel degré de capacité sans plan provincial à long terme de conservation de l'énergie. C'est une préoccupation pour les Québécois, surtout pour ce qui est de la dette qu'ils devront supporter et de l'influence qu'aura cette dette sur l'économie. Il faudra ajouter 35 milliards de dollars à la dette provinciale pour ériger un barrage sur ce qui constitue, en définitive, le dernier cours d'eau inviolé, la Grande rivière de la Baleine; cette entreprise aura une incidence environnementale non seulement sur l'écosystème de la baie James, mais aussi sur celui de la baie d'Hudson. Le barrage aura un impact sur les oiseaux migrateurs de tout le continent. Ses répercussions écologiques seront énormes.

Il pourrait y avoir un certain nombre d'audiences aux termes de l'entente conclue avec la nation crie. Les dispositions convenues entre les Cris et le gouvernement du Québec prévoient des audiences à diverses fins. Je sais qu'on tente de rationaliser le tout pour organiser une audience sur les répercussions écologiques mais nous ne savons pas quelle envergure elle aura. Supposons que les responsables disent: «Cette audience ne con-

[Text]

not entertain questions on alternatives or about the justification for the demand forecast that Hydro Quebec is basing the project on?" There are hearings and there are hearings. I do not think there has been any duplication between the NEB process and other public hearing processes because so often the issues, while perhaps pertaining to the environment, are cast in such a way that one hearing's scope and mandate permits certain lines of investigation and another hearings scope and mandate deals with other issues. While I think it is appropriate to meld all of those hearings for the sake of the government, the proponent and the beleaguered intervenors, it is not appropriate to say that one whole series of concerns and questions that has traditionally been the responsibility of the federal government will be dropped.

Senator Adams: I don't think you have answered my question. Many of us live in isolated communities. I am sure you are familiar with the incident with the caribou of four or five years ago. In some places the rivers are drying up and the fish dying off. That is my concern, namely, the environmental impact on some of the communities. A couple of months ago I went through a community on Great Whale River where they were drinking salt water because it was coming up the river from the bay. So I cannot see why the government would refuse public hearings, particularly in light of the effect of some of these actions on the communities. For example, I lived in Churchill for 10 years and would go hunting up the river. Now I cannot even go up the river. So, in light of these situations, the government should hold public hearings.

Ms. May: You have reminded me of an important point in considering the James Bay Project as well as other types of power. This might be a little outside the subject of this bill, but there is not one source of power that you can consider to be a perfect source. Therefore we must look at energy mixes because so many of them have environmentally deleterious effects, other than, of course alternatives and renewables such as wind, solar, and so on. One of the often ignored potential impacts of projects like James Bay is the consideration that by flooding such a large region it will release methane that is in the permafrost in the ground. Methane is a more powerful greenhouse gas than the carbon dioxide that is given off by the burning of fossil fuels. So if anyone says that to dame these rivers is preferable to burning coal, the answer has to be, "Maybe, maybe not", because powerful greenhouse gases will be released as a result of the massive flooding.

The Chairman: The committee will have an opportunity to get into the scientific aspects of this subject at a later date.

If there are no further questions, I would like to thank Ms. May for her excellent brief and for taking the time to come here today.

The committee adjourned.

[Traduction]

cerne que les aspects écologiques. Nous n'accepterons aucune question au sujet des solutions de rechange ou de la justification des prévisions de la demande sur lesquelles l'Hydro-Québec base son projet.» Il y a toutes sortes d'audiences. Je ne sais pas si les audiences de l'Office national de l'énergie font double emploi avec d'autres audiences publiques parce que, bien souvent, même si elles concernent toutes l'environnement, la portée et le mandat d'une audience peut la limiter à certains aspects particuliers de la question alors qu'une autre audience peut viser d'autres aspects de la même question. Il me semble approprié, effectivement, de fusionner ces diverses enquêtes, dans l'intérêt du gouvernement, du promoteur et des pauvres intervenants, mais il ne convient pas de laisser tomber un ensemble complet de questions et de préoccupations qui relevaient jusqu'à maintenant de la compétence fédérale.

Le sénateur Adams: Vous n'avez pas répondu à ma question. Beaucoup d'entre nous demeurons dans des collectivités isolées. Vous êtes au courant, j'en suis certain, de l'incident des caribous, qui est survenu il y a quatre ou cinq ans. À certains endroits, les rivières s'assèchent et les poissons meurent. Voilà ce qui m'inquiète: l'incidence environnementale pour certaines collectivités. Il y a environ deux mois, j'ai visité une collectivité située le long de la Grande rivière de la Baleine, où l'on buvait de l'eau salée parce que l'eau de la baie remontait la rivière. C'est pourquoi je ne vois pas pourquoi le gouvernement refuserait de tenir des audiences publiques, surtout si l'on pense aux conséquences que pourraient subir les collectivités. J'ai demeuré à Churchill pendant dix ans et j'avais l'habitude de remonter le cours de la rivière pour aller chasser. Maintenant, on ne peut même plus remonter la rivière. À cause de situations de ce genre, le gouvernement devrait tenir des audiences publiques.

Mme May: Vous m'avez rappelé un point important, dont il faut tenir compte en considérant le projet de la baie James et d'autres genres de travaux énergétiques. Je m'éloigne peut-être un peu du sujet, mais aucune source d'énergie ne peut être considérée parfaite. Il faut donc songer à combiner les moyens de production d'énergie, parce qu'il y en a tellement qui sont nocifs pour l'environnement—exception faite, bien sûr, des sources renouvelables et des solutions de rechange telles que l'énergie éolienne, solaire et ainsi de suite. Une des répercussions possibles de projets comme celui de la baie James, dont on tient rarement compte, est qu'en inondant une région aussi vaste, on libérera dans l'atmosphère le méthane présentement emprisonné dans le pergélisol. Le méthane contribue plus à l'effet de serre que le bioxyde de carbone résultant de la consommation de combustibles fossiles. C'est pourquoi, si quelqu'un prétend qu'il vaut mieux construire un barrage que de brûler du charbon, il faut répondre «Peut-être que oui, peut-être que non», parce que l'inondation causée par le barrage libérera de puissants gaz qui contribueront à l'effet de serre.

Le président: Le Comité aura plus tard l'occasion de se pencher sur les aspects scientifiques de la question.

Si l'on n'a pas d'autres questions à poser à m^{me} May, je désire la remercier pour son excellent mémoire et pour avoir pris le temps de venir comparaître aujourd'hui.

La séance est levée.



*If undelivered, return COVER ONLY to:
Canadian Government Publishing Centre,
Supply and Services Canada,
Ottawa, Canada, K1A 0S9*

*En cas de non-livraison,
retourner cette COUVERTURE SEULEMENT à:
Centre d'édition du gouvernement du Canada,
Approvisionnement et Services Canada,
Ottawa, Canada, K1A 0S9*

WITNESSES—TÉMOINS

From the Council of Canadians:

Ms. Maude Barlow, National Chairperson;
Mr. Jim Stanford, Advisor.

From Cultural Survival Canada:

Ms. Elizabeth May, Executive Director.

Du Conseil des Canadiens:

M^{me} Maude Barlow, président national;
M. Jim Stanford, conseiller.

De «Cultural Survival Canada»:

M^{me} Elizabeth May, directeur exécutif.

11
C27
E55



Second Session
Thirty-fourth Parliament, 1989-90

SENATE OF CANADA

*Proceedings of the Standing
Senate Committee on*

Energy and Natural Resources

Chairman:
The Honourable DAN HAYS

Tuesday, February 13, 1990

Issue No. 9
Second Issue on:

Bill C-23—An Act to amend the National
Energy Board Act and to repeal certain
enactments in consequence thereof

Second Issue on:

The review of the document entitled "Energy
and Canadians into the 21st Century: A
Report on the Energy Options Process", tabled
in the Senate on 16th August 1988 (Sessional
Paper No. 332-1008) and in particular to
examine the energy policy observations and
recommendations contained therein.

WITNESSES:

(See back cover)

Deuxième session de la
trente-quatrième législature, 1989-1990

SÉNAT DU CANADA

*Délibérations du comité
sénatorial permanent de*

l'Énergie et des ressources naturelles

Président:
L'honorable DAN HAYS

Le mardi 13 février 1990

Fascicule n° 9
Deuxième fascicule concernant:

Projet de loi C-23—Loi modifiant la Loi sur
l'Office national de l'énergie et abrogeant
certaines lois en conséquence

Deuxième fascicule concernant:

L'étude du document intitulé: «L'énergie et
les Canadiens au seuil du 21^e siècle: Rapport de la
confluence énergétique», déposé au Sénat le
16 août 1988 (document parlementaire n° 332-1008),
notamment l'examen des commentaires
formulés au sujet de la politique énergétique
ainsi que les recommandations.

TÉMOINS:

(Voir à l'endos)



THE STANDING SENATE COMMITTEE ON
ENERGY AND NATURAL RESOURCES

Chairman: The Honourable Senator Dan Hays

Deputy Chairman: The Honourable Senator James Balfour

and

The Honourable Senators:

Adams	Lefebvre
Austin, P.C.	*MacEachen (or Frith)
Balfour	*Murray (or Doody)
Hastings	Olson, P.C.
Hays	Ottenheimer
Kelly	Poitras
Kenny	Roblin, P.C.

**Ex Officio Members*

(Quorum 4)

LE COMITÉ SÉNATORIAL PERMANENT DE
L'ÉNERGIE ET DES RESSOURCES
NATURELLES

Président: L'honorable sénateur Dan Hays

Vice-président: L'honorable sénateur James Balfour

et

Les honorables sénateurs:

Adams	Lefebvre
Austin, c.p.	*MacEachen (ou Frith)
Balfour	*Murray (ou Doody)
Hastings	Olson, c.p.
Hays	Ottenheimer
Kelly	Poitras
Kenny	Roblin, c.p.

**Membres d'office*

(Quorum 4)

ORDERS OF REFERENCE

Extract from the *Minutes of the Proceedings of the Senate*, Wednesday, 20th December, 1989:

"Pursuant to the Order of the Day, the Senate resumed the debate on the motion of the Honourable Senator Barootes, seconded by the Honourable Senator Asselin, P.C., for the second reading of the Bill C-23, An Act to amend the National Energy Board Act and to repeal certain enactments in consequence thereof.

After debate, and—

The question being put on the motion, it was—
Resolved in the affirmative.

The Bill was then read the second time.

The Honourable Senator Barootes moved, seconded by the Honourable Senator Bolduc, that the Bill be referred to the Standing Senate Committee on Energy and Natural Resources.

The question being put on the motion, it was—
Resolved in the affirmative."

Extract from the *Minutes of the Proceedings of the Senate*, Wednesday, June 21, 1989:

"The Honourable Senator Hays moved, seconded by the Honourable Senator Lewis:

That the Standing Senate Committee on Energy and Natural Resources be authorized to review the document entitled: "Energy and Canadians into the 21st Century: A Report on the Energy Options Process", tabled in the Senate on 16th August 1988 (Sessional Paper No. 332-1008) and in particular to examine the energy policy observations and recommendations contained therein; and

That the Committee present its final report no later than 30th June 1990.

The question being put on the motion, it was—
Resolved in the affirmative."

ORDRES DE RENVOI

Extrait des *Procès-verbaux du Sénat* du mercredi 20 décembre 1989:

«Suivant l'Ordre du jour, le Sénat reprend le débat sur la motion de l'honorable sénateur Barootes, appuyé par l'honorable sénateur Asselin, c.p., tendant à la deuxième lecture du Projet de loi C-23, Loi modifiant la Loi sur l'Office national de l'énergie et abrogeant certaines lois en conséquence.

Après débat,

La motion, mise aux voix, est adoptée.

Le projet de loi est alors lu la deuxième fois.

L'honorable sénateur Barootes propose, appuyé par l'honorable sénateur Bolduc, que le projet de loi soit déposé au Comité sénatorial permanent de l'énergie et des ressources naturelles.

La motion, mise aux voix, est adoptée.»

Extrait des *Procès-verbaux du Sénat* du mercredi 21 juin 1989:

«L'honorable sénateur Hays propose, appuyé par l'honorable sénateur Lewis:

Que le Comité sénatorial permanent de l'énergie et des ressources naturelles soit autorisé à étudier le document intitulé: «L'énergie et les Canadiens au seuil du 21^e siècle: Rapport de la confluence énergétique», déposé au Sénat le 16 août 1988 (document parlementaire n° 332-1008), notamment à examiner les commentaires formulés au sujet de la politique énergétique ainsi que les recommandations qu'il contient; et

Que le comité présente son rapport final au plus tard le 30 juin 1990.

La motion, mise aux voix, est adoptée.»

Le greffier du Sénat

Gordon L. Barnhart

Clerk of the Senate

MINUTES OF PROCEEDINGS

TUESDAY, FEBRUARY 13, 1990
(15)

[Text]

The Standing Senate Committee on Energy and Natural Resources met at 7:35 p.m. this day, the Chairman, the Honourable Senator Dan Hays, presiding.

Members of the Committee present: The Honourable Senators Adams, Balfour, Hays, Kenny, Poitras and Roblin. (6)

Other Senator present: The Honourable Senator Spivak.

In attendance: From Dean Clay Associates: Mr. Dean Clay.

Also in attendance: The Official Reporters of the Senate.

Witnesses:

From the National Energy Board:

Mr. Roland Priddle, Chairman;

Mr. Jean Morel, Assistant General Counsel;

Mr. Robin Glass, Executive Director;

Mr. Jim Klotz, Cost Recovery Advisor;

Mr. Peter Miles, Director General, Energy Regulation;

Mr. George Izsak, Assistant Director, Electric Power Branch.

The Committee, in compliance with the Order of Reference dated December 20, 1989, proceeded to consider Bill C-23, An Act to amend the National Energy Board Act and to repeal certain enactments in consequence thereof.

The witnesses made a statement and answered questions.

At 9:07 p.m., the Committee adjourned until 9:12 p.m.

In compliance with the Order of Reference dated Wednesday, June 21, 1989, the Committee proceeded to review the document entitled: "Energy and Canadians into the 21st Century: A Report on the Energy Options Process" and in particular to examine the energy policy observations and recommendations contained therein.

The witnesses made a statement and answered questions.

At 10:22 p.m. the Committee adjourned to the call of the Chair.

ATTEST:

PROCÈS-VERBAL

LE MARDI 13 FÉVRIER 1990
(15)

[Traduction]

Le Comité sénatorial permanent de l'énergie et des ressources naturelles se réunit aujourd'hui, à 19 h 35, sous la présidence de l'honorable sénateur Dan Hays (président).

Membres du Comité présents: Les honorables sénateurs Adams, Balfour, Hays, Kenny, Poitras et Roblin. (6)

Autre sénateur présent: L'honorable sénateur Spivak.

Également présent: De Dean Clay Associates: M. Dean Clay.

Aussi présents: Les sténographes du Sénat.

Témoins:

De l'Office national de l'énergie:

M. Roland Priddle, président;

M. Jean Morel, avocat-conseil général adjoint;

M. Robin Glass, directeur exécutif;

M. Jim Klotz, conseiller en recouvrement des coûts;

M. Peter Miles, directeur général, Réglementation de l'énergie;

M. George Izsak, directeur adjoint, Direction de l'électricité.

En conformité avec l'ordre de renvoi du 20 décembre 1989, le Comité étudie le projet de loi C-23, Loi modifiant la Loi sur l'Office national de l'énergie et abrogeant certaines lois en conséquence.

Les témoins font un exposé et répondent aux questions.

À 21 h 07, le Comité suspend ses travaux jusqu'à 21 h 12.

En conformité avec l'ordre de renvoi du mercredi 21 juin 1989, le Comité étudie le document intitulé: «L'énergie et les Canadiens au seuil du 21^e siècle: Rapport de la Confluence énergétique», notamment les observations et recommandations relatives à la politique de l'énergie.

Les témoins font un exposé et répondent aux questions.

À 22 h 22, le Comité suspend ses travaux jusqu'à nouvelle convocation du président.

ATTESTÉ:

Le greffier suppléant du Comité

Timothy Ross Wilson

Acting Clerk of the Committee

EVIDENCE

Ottawa, Tuesday, February 13, 1990

[Text]

The Standing Senate Committee on Energy and Natural Resources, to which was referred Bill C-23, an Act to amend the National Energy Board and to repeal certain enactments in consequence thereof, met this day at 7.30 p.m. to give consideration to the bill; and to review the document entitled: "Energy and Canadians into the 21st Century": A Report on the Energy Options Process", and in particular to examine the energy policy observations and recommendations contained therein.

Senator Dan Hays (*Chairman*) in the Chair.

The Chairman: This is a meeting of the Senate Committee on Energy and Natural Resources called to deal with Bill C-23. We hope to also have time this evening to hear evidence on a reference to the committee, namely, the energy option study.

We will commence the meeting with our deliberations on Bill C-23. We have with us Mr. Roland Priddle, Chairman of the National Energy Board. I would ask you, Mr. Priddle, to introduce your colleagues. I know you have a presentation to make, following which we will turn to questions.

Mr. Roland Priddle, Chairman, National Energy Board: Mr. Chairman, with me is Maître Jean Morel, conseiller juridique adjoint; Mr. Robin Glass, the Executive Director of the board; Mr. Jim Klotz, who at the moment has a special responsibility relative to cost recovery. Cost recovery is one of the provisions of Bill C-23. Also with me is Dr. Peter Miles, our Director General for Energy Regulation; and Mr. George Izsak, who is the Assistant Director of the Electric Power Branch of the board.

I would like to thank you for giving me the opportunity to appear before you today to discuss Bill C-23. I should like to use the time set aside for my opening statement to give you an indication as to how the board is tentatively thinking about implementing the provisions of the bill, should it become law. After that, we would be happy to answer any questions you may have.

Le 2 septembre 1988, soit juste avant que le gouvernement annonce sa nouvelle politique sur l'électricité, j'ai reçu une lettre de l'honorable Marcel Masse qui demandait à l'Office de commencer immédiatement la mise en application de la nouvelle politique, dans la mesure où cet exercice serait conforme aux dispositions de la Loi sur l'Office national de l'énergie, telle qu'elle existe. Pour donner suite à cette demande, l'Office a envoyé, le 21 décembre 1988, des directives relativement à la mise en application de la politique canadienne de l'électricité à toutes les parties intéressées. Les directives précisaient les exigences et les procédures nouvelles en matière de réglementation des exportations d'électricité et des lignes internationales de transport d'électricité. Je me ferai un plaisir de remettre des copies du document aux honorables sénateurs qui sont intéressés. J'ai les documents avec moi ce soir.

TÉMOIGNAGES

Ottawa, le mardi 13 février 1990

[Traduction]

Le Comité sénatorial permanent de l'énergie et des ressources naturelles qui a été chargé d'examiner le projet de loi C-23, Loi modifiant la Loi sur l'Office national de l'énergie et abrogeant certaines lois en conséquence, se réunit aujourd'hui à 19 h 30 pour examiner le projet de loi ainsi que le document intitulé: «Les Canadiens et l'énergie au seuil du XXI^e siècle: Rapport de la confluence énergétique», et plus particulièrement les observations et recommandations concernant la politique énergétique qui s'y trouvent.

Le sénateur Dan Hays (*président*) occupe le fauteuil.

Le président: La présente séance du Comité sénatorial de l'énergie et des ressources naturelles a été convoquée pour étudier le projet de loi C-23. Nous espérons également avoir le temps d'entendre ce soir des témoignages relativement à un document soumis au comité, en l'occurrence le Rapport de la confluence énergétique.

Nos délibérations vont porter tout d'abord sur le projet de loi C-23. Nous accueillons aujourd'hui M. Roland Priddle, président de l'Office national de l'énergie. Je vais vous demander tout d'abord, monsieur Priddle, de présenter vos collègues. Par la suite, après votre exposé, nous passerons aux questions.

M. Roland Priddle, président de l'Office national de l'énergie: Monsieur le président, je suis accompagné de M^e Jean Morel, conseiller juridique adjoint; de M. Robin Glass, directeur exécutif de l'Office; de M. Jim Klotz qui est responsable actuellement du recouvrement des coûts selon les dispositions du projet de loi C-23. Je suis également accompagné de M. Peter Miles, directeur général de la réglementation de l'énergie et de M. George Isaac, directeur adjoint de la Direction de l'électricité de l'Office.

Je vous remercie de me donner la possibilité de débattre du projet de loi C-23. Je vais utiliser le temps que vous réservez aux remarques préliminaires pour vous expliquer de quelle manière l'Office envisage de mettre en œuvre les dispositions du projet de loi une fois qu'il sera adopté. Par la suite, mes collègues et moi-même serons à votre disposition pour répondre aux questions que vous voudrez bien nous poser.

On September 2, 1988, just before the government announced its new policy on electricity, I received a letter from the Honourable Marcel Masse, who asked the Board to begin immediately to apply the new policy, to the extent that this complied with the provisions of the National Energy Board Act, as it existed. To comply with this request, the Board issued directives on December 21, 1988 regarding the application of the Canadian electricity policy to all interested parties. The directives specified the new requirements and procedures for the regulation of electricity exports and international power lines. I would be pleased to provide copies of the documents to the interested senators. I have the documents with me this evening.

[Text]

Pendant l'élaboration des directives relatives à la mise en application de la politique canadienne de l'électricité, le personnel de l'Office a participé également à deux autres activités liées à la mise en place du projet de loi C-23. En effet, les employés de l'ONE ont travaillé en collaboration avec les ministères de la Justice et de l'Énergie, des Mines et des Ressources à la rédaction du projet de loi que vous avez maintenant devant vous. Puis, ils ont également élaboré de nouvelles directives et un nouveau règlement précisant la nouvelle méthode de traitement des demandes visant des exportations d'électricité si le projet de loi C-23 est adopté. La préparation du règlement et des directives n'est pas encore terminée, mais je m'attends bien à ce que tout soit prêt très bientôt.

The board has thus given careful attention to the question of how the provisions of the bill would be implemented. I shall now describe the implementation procedures very briefly. In doing so, I shall limit my remarks to the measures that would apply to major export applications. Procedures for major power line proposals would be similar.

I would remind you that under the present act, in licensing electricity export, the board is required to satisfy itself on two counts. First, that the quantity to be exported does not exceed the surplus remaining after due allowance has been made for reasonably foreseeable requirements for use in Canada. Second, that the price to be charged by an applicant for power exported is just and reasonable in the public interest. As well, the board has to have regard to all other considerations that appear to it to be relevant.

When an electricity export application is received, the board's first responsibility under the proposed legislation would be to consider whether it should make a recommendation to the Minister of Energy, Mines and Resources that the application be designated by order of the Governor in Council under section 119.07 in the bill. Such a designation would result in a public hearing by the board in respect of the application.

In determining whether to recommend a designation, the board would have regard to those considerations set forth in section 119.06(2) in the bill. These require the board to consider the following: Any effects that the export may have outside of the sponsoring province; the impact of the export on the environment; and whether the applicant has granted fair market access to anyone who has declared an interest in purchasing electricity for consumption in Canada.

Section 119.06(2) also requires that the board have regard to "such considerations as may be specified in the regulations". This provision will enable the government to give effect to any new energy export policy criteria that may emerge in the future. To my knowledge, no regulations pursuant to this section are contemplated at the present time.

In addition to the specific criteria that are now set out in section 119.06(2), and to any further criteria that may subsequently be specified in regulations, section 119.06(2) gives the

[Traduction]

While the directives for implementation of the Canadian electricity policy were being developed, the Board's staff were also involved in two other activities related to the implementation of Bill C-23. NEB employees worked in conjunction with staff of the Departments of Justice and Energy, Mines and Resources to draft the bill that is now before you. They also developed new directives and regulations for processing electricity export applications if Bill C-23 is passed. The regulations and directives are not yet completed, but I expect that they will soon be ready.

Par conséquent, l'Office s'est intéressé de près aux méthodes d'application des dispositions du projet de loi dont je vais vous parler brièvement. Je limiterai cependant mes remarques aux mesures qui s'appliqueraient aux importantes demandes d'exportation. Des procédures analogues s'appliqueraient aux demandes concernant les grandes lignes de transport d'électricité.

Permettez-moi de vous rappeler qu'en vertu de la loi actuelle, l'Office est tenu de considérer deux facteurs avant d'octroyer une licence d'exportation d'électricité. Il doit tout d'abord s'assurer que la quantité à exporter ne dépasse pas l'excédent restant après la prise en compte des besoins normalement prévisibles du Canada. Deuxièmement, il doit s'assurer que le prix à demander est juste et raisonnable dans l'intérêt public. Par ailleurs, il doit tenir compte de tous les autres facteurs qui lui semblent pertinents.

À la réception d'une demande de permis d'exportation d'électricité, l'Office devra tout d'abord, conformément à la législation proposée, décider s'il juge approprié de recommander au Ministre de l'Énergie, Mines et Ressources, la prise d'un décret au titre de l'article 119.07. Dans un tel cas, l'Office devrait tenir une audience publique pour examiner la demande.

Pour déterminer s'il y a lieu de procéder à une recommandation, l'Office devra prendre en considération tous les facteurs énoncés au paragraphe 119.06(2) du projet de loi, selon lesquels il doit tenir compte: des conséquences que les exportations peuvent avoir sur les provinces autres que la province exportatrice; des conséquences de l'exportation sur l'environnement; et du fait que le demandeur a donné la possibilité d'acheter de l'électricité à des conditions aussi favorables que celles indiquées à la demande à ceux qui ont manifesté l'intention d'acheter de l'électricité pour consommation au Canada.

Le paragraphe 119.06(2) exige également que l'Office prenne en compte tout autre facteur qui peut être prévu par règlement. Cette disposition permettra au gouvernement d'appliquer tout nouveau critère sur la politique d'exportation énergétique susceptible d'être adopté à l'avenir. À ma connaissance, aucun règlement en conformité de cet article n'est envisagé pour le moment.

En plus des critères spécifiques énoncés actuellement au paragraphe 119.06(2) et de tout autre critère susceptible d'être adopté ultérieurement, le paragraphe 119.06(2) accorde à

[Text]

board broad general powers to "have regard to all considerations that appear to it to be relevant." This is not, I believe, authority for the board to elucidate its own export policy criteria, but rather authority for the board to take account of any special circumstances that may arise in a particular case. For example, if an export from a dedicated generation or transmission facility was being proposed and that facility was being subsidized, the board could consider whether the subsidy was being passed through to export customers.

Finally, section 119.06(2) gives the board procedural guidance. It directs the board to "avoid the duplication of measures taken in respect of the exportation by the applicant and the government of the province from which the electricity is exported." In other words, if the board determines that the applicant and the sponsoring province have adequately dealt with all matters of federal concern, the board is not to initiate what would be a redundant further export review process of its own.

All in all, therefore, section 119.06(2)—the section of the bill that is most pertinent from an implementation standpoint—is complex. But the basic principles are straightforward, and they may be summarized as follows. First, the Board must enforce the three general guidelines specified in the bill, plus any that may subsequently be set out in regulations made to give effect to stated government policy directives. Second, in addition to these, the board itself may define specific considerations that may be pertinent to a particular case. Third, the board is not to duplicate provincial assessment procedures where these are determined to be sufficient to ensure the protection of the Canadian public interest.

In addition to these three principles, which can be found in the provisions of Bill C-23, the board has adopted an additional procedural principle of its own. To the extent possible, the board will adapt its procedures so as to minimize any overlap with other federal regulatory processes. In this regard, the board has recently released a draft Memorandum of Guidance, requiring applicants to implement a public information program prior to filing an application. The intent of this requirement is to bring the board's procedures into harmony with those specified in the Environmental Assessment and Review Process Guidelines Order, so as to reduce the extent to which applicants may be subject to two overlapping federal regulatory reviews.

To ensure that those principles that I have outlined are satisfied for electricity export permits, the board will first require applicants to take a number of actions. I shall summarize the most important of these.

First, prior to filing with the board, an applicant will be required to implement a public information program to explain the proposal, to describe its potential environmental and social effects and to allow interested parties an opportunity to comment.

Second, upon filing the application, the applicant is to publish a notice in the *Canada Gazette* and such other publications as the board considers appropriate. The applicant shall

[Traduction]

l'Office le pouvoir général de tenir compte de tous les facteurs qu'il estime pertinents. Je ne crois pas que cet article du projet de loi confère à l'Office le pouvoir de déterminer ses propres critères en matière d'exportation mais plutôt le pouvoir de prendre en compte tous les facteurs spéciaux d'une situation particulière. Par exemple, dans le cas d'un projet d'exportation d'énergie provenant d'une installation de production ou de transmission spéciale et subventionnée, l'Office chercherait à déterminer si les importateurs profitent de la subvention.

Enfin, le paragraphe 119.06(2) fournit à l'Office des directives en matière de procédure et lui demande «d'éviter le dédoublement des mesures prises au sujet de l'exportation d'électricité par le demandeur et le gouvernement de la province exportatrice». Autrement dit, si l'Office s'aperçoit que le demandeur et la province exportatrice se sont conformés à toutes les exigences fédérales, il évitera de faire double emploi en mettant en œuvre son propre processus d'examen des exportations.

Dans l'ensemble, par conséquent, le paragraphe 119.06(2), disposition du projet de loi la plus pertinente du point de vue de la mise en œuvre, est complexe. Par contre, les principes qui le sous-tendent sont simples et on peut les résumer de la manière suivante. Premièrement, l'Office doit appliquer les trois lignes directrices générales énoncées dans le projet de loi, ainsi que tout autre règlement doté ultérieurement pour mettre en application certaines directives gouvernementales. Deuxièmement, l'Office peut également définir certains autres facteurs qu'il estime pertinents. Troisièmement, l'Office doit éviter le dédoublement des procédures d'évaluation provinciales lorsqu'elles semblent suffisantes pour garantir la protection de l'intérêt public canadien.

En plus de ces trois principes découlant des dispositions du projet de loi C-23, l'Office a adopté ses propres directives. Dans la mesure du possible, l'Office adaptera ses procédures de manière à éviter au maximum le dédoublement avec d'autres processus fédéraux de réglementation. À ce sujet, l'Office a publié récemment des directives exigeant que les demandeurs mettent sur pied un programme d'information du public avant le dépôt de leur demande. L'objet de cette exigence est d'harmoniser les procédures de l'Office avec les directives du processus d'évaluation et d'examen en matière environnementale afin d'éviter que les demandeurs aient à se soumettre à deux processus fédéraux de réglementation.

Afin de faire respecter les principes concernant les permis d'exportation de l'électricité que je viens d'exposer, l'Office exigera que les demandeurs se plient à un certain nombre de règles dont je vais vous résumer les plus importantes.

Avant de déposer une proposition à l'Office, le demandeur devra mettre en place un programme d'information du public destiné à expliquer la proposition, à décrire ses éventuelles conséquences environnementales et sociales et à recueillir les commentaires des personnes intéressées.

Deuxièmement, l'auteur d'une demande devra, au moment de sa présentation, publier un avis dans la *Gazette du Canada* ainsi que dans toute autre publication jugée pertinente par

[Text]

also be required to provide copies of the application to inter-connected Canadian utilities.

Third, applicants will be required to provide the board with information relating to relevant provincial requirements, standards, guidelines and review procedures.

Fourth, applicants shall be required to file an environmental impact assessment and evidence to demonstrate that the proposal does not contravene relevant federal guidelines and standards.

Fifth, applicants shall be required to describe any negative impacts that the proposed export might have outside of the sponsoring province.

Sixth, applicants shall be required to demonstrate that those who have declared an interest in buying electricity for consumption in Canada have been granted fair market access to the electricity which the exporter has available for sale.

Seventh, applicants will be required to provide such other information as may be relevant to other government policy criteria that may be specified in regulations.

For major applications, the board will solicit comments from interested parties as to whether the application should be dealt with by public hearing.

Après examen de toute l'information présentée par le demandeur et les parties intéressées, l'Office déterminera si la demande exige la tenue d'une audience publique. Le cas échéant, l'Office recommandera au gouverneur en conseil de préciser que la proposition est assujettie à l'obtention d'une licence délivrée par voie d'audience publique. Cette recommandation serait rendue publique. Si l'Office conclut qu'il n'est pas nécessaire de tenir une audience, il autorisera l'exportation par voie d'un permis.

Si une proposition est désignée par le gouverneur en conseil, l'Office tiendra une audience publique afin d'examiner tous les facteurs qui lui semblent pertinents.

Honourables sénateurs, le projet de loi C-23 a essentiellement pour objet de rationaliser la réglementation des exportations d'électricité, de réduire tout double emploi avec la réglementation provinciale étant donné que les provinces cherchent de plus en plus à exploiter les possibilités qui s'offrent sur le marché de l'exportation de l'électricité, et de changer les critères d'évaluation des exportations d'électricité.

I welcome all of these changes. The new procedures required by Bill C-23 will make the regulatory process more efficient and reduce its costs. The non-duplication provisions will have the salutary effect of causing the provinces to develop new regulatory procedures consistent with federal norms. It is a useful mechanism whereby federal leadership in respect of guidelines and standards—both procedural and substantive—can be exerted. The new criteria set forth in Bill C-23, particularly those requiring the board to have regard to environmental impacts, are clearly the ones that will enable the board to deal with current realities.

[Traduction]

l'Office. Le demandeur devra également fournir des copies de la demande aux services publics canadiens interconnectés.

Troisièmement, les auteurs des demandes devront fournir à l'Office des renseignements au sujet des exigences, normes, lignes directrices et méthodes d'examen provinciales pertinentes.

Quatrièmement, les auteurs des demandes devront présenter un dossier d'évaluation des conséquences environnementales, avec preuves à l'appui, afin de démontrer que la proposition n'enfreint par les lignes directrices et normes fédérales qui s'appliquent.

Cinquièmement, les demandeurs devront faire état des conséquences négatives que pourrait avoir le projet d'exportation à l'extérieur de la province d'origine.

Sixièmement, les demandeurs devront prouver que les acheteurs qui se sont montrés intéressés à acquérir de l'électricité pour consommation au Canada ont disposé d'un accès équitable aux réserves d'électricité que l'exportateur se propose de vendre à l'étranger.

Septièmement, les demandeurs devront fournir tout autre renseignements susceptibles de se rapporter aux autres critères des politiques du gouvernement précisés dans les règlements.

Dans le cas des demandes importantes, l'Office communiquera avec les parties intéressées afin de décider si les demandes devraient faire l'objet d'audiences publiques.

After reviewing all the information provided by the applicant and the interested parties, the Board will determine if it is necessary to hold a public hearing. If necessary, the Board will recommend that the Governor in Council determine that the application must be the subject of a public hearing before a licence can be granted. This recommendation would be made public. If the Board concludes that a hearing is not necessary, it will grant an export licence.

When a proposal is designated by the Governor in Council, the Board will hold a public hearing to examine all the pertinent factors.

Honourable senators, the main aims of Bill C-23 are to rationalize electricity exports, avoid duplicating provincial regulatory processes, in view of the fact that the provinces are making greater efforts to take advantage of the electricity export market and to change the criteria for evaluating electricity exports.

Tous ces changements sont les bienvenus. Les nouvelles procédures exigées par le projet de loi C-23 rendront le processus de réglementation plus efficient et moins onéreux. Le fait de réduire le double emploi avec les réglementations provinciales aura pour effet salutaire d'amener les provinces à élaborer de nouvelles réglementations conformes aux normes fédérales. Il s'agit d'un mécanisme utile permettant au gouvernement fédéral d'exercer un rôle dirigeant au niveau des lignes directrices et normes, tant au niveau de la forme que du fond. Les nouveaux critères énoncés dans le projet de loi C-23, en particulier ceux qui traitent des conséquences environnementales permettront à l'Office de prendre en compte les réalités actuelles.

[Text]

In the debate on this bill in the House of Commons there was much discussion about the extent to which it would weaken the power of the board. I should like to make a brief comment on this issue.

Bill C-23 shifts certain decision-making powers away from the board and to the Governor in Council. In particular, if the bill passes, only those applications designated by the Governor in Council will be subjected to a licence or certificate proceeding requiring a public hearing.

The board is still required to make a judgment in respect of the applications that come before it and the recommendation that the board makes will be made public. In my view, the board's independence to review applications is not compromised.

What is changed is the board's decision-making authority. If Bill C-23 becomes law the Governor in Council will have more authority; the board less. Whether this is good or bad is a difficult question. On the one hand, it is the elected government rather than appointed officials who are held accountable by the people for public policy decisions. With accountability should go responsibility—and I am in sympathy with this principle. On the other hand, one of the reasons for establishing regulatory agencies is the widely accepted judgment that certain public policy decision should be beyond political influence. I am also very much in sympathy with this principle.

The difficulty is that the two principles pull in different directions and it is not always obvious how they should be applied in specific cases. When the NEB Act was introduced in 1959, it left some decisions solely to the board and placed others in the hands of the Governor in Council. As recently as 1983, when the act was amended to deal with interprovincial power lines, the question of when to invoke federal regulation was, pursuant to section 132, left in the hands of the Governor in Council. So that Bill C-23 is not proposing a radical break with either tradition or principle.

Regarding the specific changes that Bill C-23 proposes to introduce, a good case can be made either way. Whether the board should have the authority to designate an application for licensing or certification—or whether that authority should reside with the Governor in Council—is a question that admits of no obvious answer. That being said, I think it is appropriate that Parliament should decide.

I hope, Mr. Chairman and honourable senators, that this brief outline will serve to give you some idea of what the board would do to implement the provisions of Bill C-23. I want to emphasize again that the procedures that I have described are still under review and have not yet been put into effect by the board. Nevertheless, I believe that the measures the board does finally approve will not be too different from those that I have presented to you here today. I shall now be happy to answer any questions that you may have.

The Chairman: Thank you very much, Mr. Priddle. I have some senators who have questions. I will turn to them now to start the questioning. I will have some questions either as sup-

[Traduction]

Au cours du débat concernant ce projet de loi à la Chambre des communes, de nombreuses questions ont été soulevées relativement aux risques d'affaiblissement des pouvoirs de l'Office. J'aimerais présenter quelques brefs commentaires à ce sujet.

Le projet de loi C-23 transmet certains pouvoirs de décision de l'Office au gouverneur en conseil. En particulier, si le projet de loi est adopté, seules les demandes désignées par le gouverneur en conseil nécessiteront la tenue d'une audience publique avant l'octroi d'une licence ou d'un permis.

L'Office aura toujours à prendre une décision relativement aux demandes qui lui seront présentées et ses recommandations devront être rendues publiques. A mon sens, cela ne réduit en rien la latitude dont dispose l'Office pour examiner les demandes.

Par contre, le pouvoir de décision de l'Office est modifié. Si le projet de loi C-23 est adopté, il accordera plus de pouvoir au gouverneur en conseil et moins à l'Office. Il est difficile de savoir si cela est souhaitable ou non. D'une part, en effet, c'est le gouvernement élu plutôt que les fonctionnaires qui est tenu responsable des décisions de politique publique. A mon sens, il est tout à fait normal que le pouvoir revienne à ceux qui ont l'obligation de rendre des comptes à la population. En revanche, on reconnaît généralement qu'une des raisons d'être des organismes de réglementation est justement de soustraire certaines décisions publiques à l'influence politique. Je suis également très sensible à ce principe.

Le problème, c'est que ces deux principes sont opposés et qu'on ne sait pas toujours comment les appliquer dans certains cas précis. Lors de son adoption en 1959, la Loi sur l'ONE confiait certaines décisions à l'Office uniquement et d'autres au gouverneur en conseil. Pas plus tard qu'en 1983, lorsque la Loi fut modifiée pour prendre en compte les lignes interprovinciales, c'est au gouverneur en conseil que fut confié le soin de décider quand invoquer la réglementation fédérale, en conformité de l'article 132. Par conséquent, le projet de loi C-23 ne se démarque pas radicalement de la tradition ni des principes antérieurs.

Pour ce qui est des modifications que propose le projet de loi C-23, les deux options sont possibles. On ne peut pas décider à la légère qui, de l'Office ou du gouverneur en conseil devait avoir le pouvoir de statuer sur une demande de licence ou de permis. Cela étant dit, il me semble que la décision devrait revenir au Parlement.

J'espère, monsieur le président et honorables sénateurs, que cette brève présentation vous permettra de mieux comprendre comment l'Office procéderait à la mise en œuvre des dispositions du projet de loi C-23. J'aimerais ajouter que l'analyse des procédures que j'ai décrites n'est pas achevée pour le moment et qu'elles ne sont pas encore appliquées par l'Office. Cependant, je crois que les mesures définitives qu'adoptera l'Office ne sont pas très différentes de celles que je vous ai présentées aujourd'hui. Je suis maintenant à votre disposition pour répondre aux questions.

Le président: Merci M. Priddle. Je vais immédiatement donner la parole aux sénateurs qui ont des questions à poser et je vous poserai moi-même quelques questions complémentaires.

[Text]

plementaries or towards the end of our first meeting. I will start with Senator Kenny, followed by Senator Poitras.

Senator Kenny: Welcome, Mr. Priddle. It is good to see you here again.

If I understand the process that you have described correctly, any application coming before the board would go through the seven steps listed on pages 4 and 5 of your opening statement. The board would gather that information and then, based on its assessment of the results of that information, it would determine whether or not to recommend a public hearing.

Mr. Priddle: Yes, that is correct. The board would have a fairly large body of information before it in deciding whether or not to recommend to the minister that it be designated by the Governor in Council.

Information would be filed by the applicant, and as part of the permit procedure provided for in the act, the board could ask for additional information. The board certainly would, in any major application, seek those seven points of information pursuant to our early public notification procedures.

Senator Kenny: I am correct in assuming that this information would be available to the public, am I?

Mr. Priddle: Yes, it would.

Senator Kenny: In fact, going a step further, you would have ensured that the obvious interested people would have received a copy of it as well?

Mr. Priddle: Yes. The normal procedure is to establish a list of interested parties. I think in any major application we would do that, and also require the applicant to publish in local and national newspapers.

Senator Kenny: I was not quite sure where you came down. I had the impression at first that you supported this change and that you thought it was an appropriate change. Towards the end of your remarks you commented that there were two conflicting principles, and that it was six of one and half a dozen of the other. Could you clarify that for the committee?

Mr. Priddle: Yes. Mr. Chairman, I would like to tell the committee that the board, as a whole, is comfortable with the changes which the government proposes. We see this as a useful and appropriate modernization of electricity export procedures and procedures for permitting or certificating new international power lines. A great deal has changed in the area of electricity exports and electricity regulation by the provinces since the National Energy Board Act was passed just over 30 years ago.

We carried out fairly extensive hearings in this area of electricity export regulation in late 1986, early 1987, and we reported publicly on that.

[Traduction]

au fur et à mesure ou à la fin de notre première séance. Nous allons commencer par le sénateur Kenny et nous passerons ensuite au sénateur Poitras.

Le sénateur Kenny: M. Priddle, j'ai plaisir à vous recevoir et je vous souhaite la bienvenue.

Si j'ai bien compris la procédure que vous nous avez décrite, toute demande présentée à l'Office devrait suivre les sept étapes énumérées aux pages 4 et 5 de vos remarques préliminaires. L'Office réunirait les informations nécessaires et déciderait, après avoir évalué les conséquences, de recommander ou non la tenue d'une audience publique.

M. Priddle: C'est exact. L'Office devait réunir une somme assez importante de renseignements avant de décider de recommander ou non au Ministre de soumettre la demande au gouverneur en conseil.

Le demandeur sera tenu de fournir des renseignements et l'Office pourra demander des informations supplémentaires, conformément à la procédure de délivrance de permis prévue par la loi. Ainsi, l'Office exigera certainement, dans le cas de demandes importantes les sept types de renseignements prévus aux termes de nos procédures de publication préliminaire.

Le sénateur Kenny: Est-ce que ces renseignements seront mis à la disposition du public?

M. Priddle: Oui, en effet.

Le sénateur Kenny: Irez-vous même jusqu'à faire en sorte que les personnes intéressées reçoivent également un exemplaire des documents?

M. Priddle: Exactement. La procédure normale prévoit l'établissement d'une liste des personnes intéressées. Je crois que nous procéderons de la sorte dans le cas des demandes importantes et que nous exigerons également du demandeur qu'il publie des renseignements dans les journaux locaux et nationaux.

Le sénateur Kenny: Je ne suis pas certain d'avoir saisi votre point de vue. Au début, j'avais l'impression que vous étiez en faveur du changement, que ce dernier vous paraissait approprié. Puis, vers la fin de vos remarques, vous avez énoncé les deux principes contradictoires précisant qu'il n'y avait en fait aucune différence. Pouvez-vous donner des précisions au comité?

M. Priddle: Certainement. Monsieur le président, l'Office accepte, dans l'ensemble, les changements proposés par le gouvernement. Nous les considérons comme une modernisation utile et pertinente des procédures d'exportation d'électricité et de délivrance de permis ou de certificat aux nouvelles lignes internationales. Beaucoup de choses ont changé au chapitre de la réglementation et des exportations d'électricité par les provinces depuis l'adoption de la Loi sur l'Office national de l'énergie il y a un peu plus de 30 ans.

L'Office a tenu des audiences assez nombreuses sur la réglementation des exportations d'électricité à la fin de l'année 1986 et au début de l'année 1987 et nous avons publié un rapport.

[Text]

My basic position, and that of the board, is that these changes are sensible and useful. We are satisfied with the process that it sets out. That is really what I meant by my comments at the bottom of page five of the English version of my text. I gave you an "on the one hand, on the other hand", Senator Kenny, in relation to this issue of decision-making authority; that is, should it be in the hands of the Governor in Council, which has more authority, or the board which, in this particular instance, gets less authority. I am sure you will recall my point that the board does advise and that its advice will be made public. I, personally, would be a little surprised if the board made a clear recommendation for designation, made that public, made that recommendation after careful examination of all the facts before it, and then the Governor in Council decided not to follow the licensing and certification route with the associated public hearing and, instead, required the issuance of a permit.

Senator Kenny: That might even be cause for a Senate hearing on the matter.

Mr. Priddle: That is possible.

Senator Kenny: Can you tell the committee why you feel that it is desirable for these sorts of decisions to not be at arm's length from the politicians? You described the two principles that apply very well. You have told us that you are in favour of the change that politicizes the decisions a little more, and I gather the board has had an opportunity to reflect on this and discuss it. Could you tell us why you have come down on the side you have?

Mr. Priddle: Perhaps I have not been clear enough. I should say that, in general, we are comfortable with the bill. My positive comments really related to the scheme of the bill as it relates to electricity exports and international power lines, the scope of the board's authority to inquire and the areas that we can look into in a non-duplicative way. They also related to the relationship of that new scheme to what we see as the current and new realities of the electricity export industry, and largely provincial control over that industry for both domestic and export purposes.

The area in which I was agnostic, and will remain so, Senator Kenny, is the matter of, as it were, political philosophy as to whether responsibility for designation should be in the hands of the political authority, the government of the day, or in the hands of the board, and I won't be drawn on that, Senator Kenny.

Senator Kenny: I take it, then, what you are saying is that if the government of the day chooses to go in this direction, you are happy with the technical aspects of the bill.

Mr. Priddle: That is correct.

Senator Kenny: But you are not arguing that it should go in this direction.

Mr. Priddle: No, and that is not a regulator's responsibility.

Senator Kenny: Fair ball. I will leave that aside and save it.

[Traduction]

Mon point de vue et celui de l'Office est que ces changements sont logiques et utiles. Le processus proposé nous paraît satisfaisant. C'est dans ce sens que vont les commentaires qui figurent au bas de la page 5 de la version anglaise de mon texte. Quant à l'alternative que j'ai évoquée, sénateur Kenny, elle se rapporte au pouvoir de décision: faut-il confier la décision au gouverneur en conseil qui a plus de pouvoir ou à l'Office qui, dans ce cas particulier, obtient moins de pouvoir? Comme je l'ai dit, je recommande que l'Office présente un avis et que cet avis soit rendu public. Personnellement, je serais surpris, si l'Office recommande clairement et publiquement la prise d'un décret après examen attentif de tous les éléments dont il dispose, que le gouverneur en conseil décide de ne pas appliquer la procédure de licence et de certificat accompagnée d'une audience publique et préfère plutôt délivrer un permis.

Le sénateur Kenny: Dans un tel cas, le Sénat pourrait même être saisi de l'affaire.

M. Priddle: En effet.

Le sénateur Kenny: Pouvez-vous expliquer au comité pourquoi les hommes politiques ne devraient pas être tenus à l'écart de ce type de décision? Vous avez très bien présenté les deux principes qui s'appliquent. Vous affirmez être en faveur du changement qui politise un peu plus les décisions. Je suppose que l'Office a eu l'occasion de réfléchir et de discuter à ce sujet. Pouvez-vous nous expliquer comment vous en êtes arrivé à adopter un tel point de vue?

M. Priddle: Je n'ai peut-être pas été assez clair. Je dois préciser qu'en général le projet de loi nous paraît satisfaisant et les commentaires positifs que j'ai formulés concernent les dispositions du projet de loi relatives aux exportations d'électricité et aux lignes internationales, la portée du pouvoir d'enquête de l'Office, les éléments que nous pouvons examiner tout en évitant le double emploi, ainsi que les liens entre ces nouvelles dispositions et les réalités courantes et nouvelles du marché d'exportation de l'électricité et le contrôle exercé en grande partie par les provinces sur cette industrie au niveau de l'approvisionnement intérieur et des exportations.

En revanche, je suis incapable de me prononcer sur la philosophie politique à adopter, à savoir s'il est préférable de confier la responsabilité de la désignation au pouvoir politique, c'est-à-dire au gouvernement en place, ou, au contraire, à l'Office. Je ne peux absolument pas me prononcer là-dessus.

Le sénateur Kenny: Je comprends et, par conséquent, vous affirmez que les aspects techniques du projet de loi vous paraissent satisfaisants, peu importe la direction que choisira d'emprunter le gouvernement.

M. Priddle: C'est exact.

Le sénateur Kenny: Mais vous ne vous prononcez pas en faveur d'une direction plutôt que l'autre?

M. Priddle: Non, je laisse cette responsabilité aux instances de réglementation.

Le sénateur Kenny: C'est bon, je garde ça de côté.

[Text]

I have questions on two other areas. Are some members of the board not very busy these days?

Mr. Priddle: No, they are very busy. The board has a complement of nine full-time members, which would be the complement arising from this bill if and when it is passed. It also has two temporary members, one of whom is full time and one part time. Three members will start work next week in Montreal on a Hydro-Quebec export, and on March 5, all being well, another three members will be engaged in dealing with a major combined hearing of gas pipeline expansion and gas exports. On March 19, a third group of three members—each of these are panels of the board, which is the quorum for purposes of dealing with an application—will start on a major gas export proceeding. So they are very busy.

Senator Kenny: You have confirmed my suspicion. Why do you support the idea of reducing the size of the board, then?

Mr. Priddle: I should have been more careful, Senator Kenny. I asked the government to reduce the size and I was pleased when they responded. I think the board's business can be adequately handled by nine full-time members and, with the scope which the law will still provide to a point, up to six temporary members. The temporary members can provide us with load-levelling capability, and also enable us to draw on special skills if there are matters which come before the board that require some special professional background or experience background.

So I am quite happy with the nine and also the elimination of one class of board member, namely, the associate vice-chairman, so that the board is left with a chairman, a vice-chairman and seven full-time members.

I am completely supportive of this. It was done with an eye to the longer term when, partly through the board's efforts—and they have been vigorous and, I think, partly successful efforts—the regulatory load will diminish. I think it should diminish. Regulation is costly for government and the regulated, and we have been trying to find ways to regulate efficiently but smarter.

Senator Kenny: Finally, could you describe to us how cost recovery will work?

Mr. Priddle: I am going to ask Mr. Jim Klotz to speak to that. He is in charge of our task force on cost recovery. I am not here this evening pretending to be encyclopedic. I have brought a number of colleagues along with me and I would like one of them to respond.

Mr. Jim Klotz, Cost Recovery Advisor, Financial Regulation Branch, National Energy Board: Senator Kenny, what we had in mind is what we call a fairly basic approach. Based on management information systems at the board, we will make an allocation between the main commodities that we regu-

[Traduction]

J'ai des questions se rapportant à deux autres aspects. Les membres de l'Office sont-ils moins occupés par les temps qui courent?

M. Priddle: Non, au contraire, ils sont très occupés. Actuellement, l'Office compte neuf membres à temps complet et ses effectifs augmenteront encore une fois que le projet de loi aura été adopté, si tout se passe bien. L'Office a également deux membres temporaires, un à plein temps et un à temps partiel, tandis que trois nouveaux membres entreront en fonction la semaine prochaine à Montréal pour étudier les exportations d'Hydro-Québec et, si tout va bien, trois autres membres seront chargés, le 5 mars, de tenir une importante audience portant à la fois sur l'expansion d'un gazoduc et les exportations de gaz. Le 19 mars, un troisième groupe de spécialistes de l'Office composé de trois membres—quorum exigé pour l'étude d'une demande—commencera l'étude d'une importante demande d'exportation de gaz. Comme vous le voyez, nos membres sont très occupés.

Le sénateur Kenny: Vous confirmez mes soupçons. Pourquoi appuyez-vous la proposition de réduire la taille de l'Office?

M. Priddle: Vous auriez dû être plus attentif, sénateur Kenny. J'ai demandé au gouvernement de réduire la taille de l'Office et j'ai été satisfait de sa réponse. Je suis convaincu que l'Office peut très bien exercer ses responsabilités avec un effectif de neuf membres à temps plein et jusqu'à six membres à temps partiel selon les limites fixées par la loi. Le recours aux membres à temps partiel nous permet d'équilibrer la charge de travail et de disposer de spécialistes lorsque l'Office est amené à étudier des questions nécessitant des compétences ou une expérience technique spéciales.

Par conséquent, un effectif de neuf membres me convient parfaitement et je suis satisfait également de l'élimination du poste de vice-président associé. Désormais, l'Office comporte un président, un vice-président et sept membres à temps plein.

Je suis tout à fait en faveur de cette réorganisation qui a été faite en prévision des besoins à long terme. En effet, les activités de réglementation diminueront à long terme, en partie grâce aux efforts vigoureux que l'Office a déployés avec succès, je crois. Les activités de réglementation devraient diminuer. La réglementation étant coûteuse pour le gouvernement et les organismes qui y sont assujettis, nous avons essayé d'imaginer une réglementation plus rentable et plus intelligente.

Le sénateur Kenny: Finalement, pouvez-vous nous expliquer comment fonctionnera le recouvrement des coûts?

M. Priddle: Je vais demander à M. Jim Klotz de répondre à cette question, car il est chargé du groupe de travail sur le recouvrement des coûts. Étant donné que je ne prétends pas tout savoir, je me suis fait accompagner ce soir par des collègues et je vais demander à l'un d'entre eux de répondre à cette question.

M. Jim Klotz, conseiller en recouvrement des coûts, Direction de la réglementation financière, Office national de l'énergie: Ce que nous voulions, sénateur Kenny, c'était une approche relativement simple. À partir des systèmes d'information de gestion dont nous disposons à l'Office, nous allons effectuer

[Text]

late—namely, electricity, gas and oil—and, having made that allocation, we will then look at the deliveries of gas and oil as a basis for collection from the major pipeline companies. We will look to exports of electricity as the basis of allocating it to the major electricity exporters. We would expect the pipeline companies themselves to pass those costs on to the users of the pipeline. So, depending on how the market is working, it will either be picked up by the consumer or end-user, or by the producing sector.

The board is neutral, if you like, as to who will ultimately pay. We will let the market decide. Broadly speaking, that is how we would approach the recovery of costs.

The Chairman: As a supplementary question, could you elaborate upon that? You said that the market will decide. I love that market talk—that's great, but could you give us a little elaboration on Senator Kenny's question?

You have allocated oil, gas and electricity, and that is to be passed on through the applicant to the users, somehow. You sort of left this magic marker there. I, for one, would like a little more elaboration.

Mr. Klotz: I will take natural gas as an example. We would see the costs associated with natural gas being split among the major natural gas transmission companies in Canada, of which TransCanada would take the lion's share. TransCanada then would include the amount, if you like, that we bill them in their revenue requirement. They collect it in tolls from the pipeline customers.

The reason I say that the market determines who ultimately pays is that it would depend upon the gas purchase contract that the end user has reached with the producing company. If it is an add-on situation where it is a price set in Alberta plus transmission costs, then it would be the end user who would pay. If it is a net-back arrangement, then it is the producer who would pay. It would depend, then, on the contractual arrangement. As we understand it in the natural gas situation, there are some contracts that are add-on and some that are net-back. If you like, then, the market or the contracts themselves would work it out.

The Chairman: Are we talking about very much money here? How expensive are you, or have you figured it out? I know things are at an early stage, so you may not have figured it out.

Mr. Klotz: In round numbers, it is about \$26 million or \$27 million. When you look at it on the basis of a unit or a thousand cubic meters of gas—

The Chairman: Before you get into that, could you explain roughly how that \$26 million or \$27 million breaks out?

Mr. Klotz: Roughly 10 per cent of that would go to electricity.

[Traduction]

une certaine répartition entre les principaux produits auxquels s'applique notre réglementation, en l'occurrence l'électricité, le gaz et le pétrole et ensuite, nous allons prendre en compte, pour le calcul des montants, les quantités de gaz et de pétrole livrées par les principales sociétés de pipelines. Nous examinerons les exportations d'électricité afin de les répartir entre les principaux exportateurs. Nous supposons que les exploitants de pipelines transmettront ces frais aux utilisateurs eux-mêmes. Ainsi, selon le dynamisme du marché, les frais seront assumés, soit par les consommateurs et utilisateurs, soit par les producteurs.

L'Office reste neutre, si vous voulez; il laisse le marché décider qui prendra les frais en charge. De manière générale, voilà notre approche vis-à-vis des coûts de recouvrement.

Le président: Puis-je vous demander quelques explications supplémentaires à ce sujet? Vous avez dit qu'il reviendra au marché de décider. J'aime bien cela, mais pouvez-vous répondre de manière un peu plus précise à la question du sénateur Kenny?

Vous effectuez une répartition entre le pétrole, le gaz et l'électricité et vous calculez les frais payables par le demandeur qui les transmettra d'une manière ou d'une autre aux utilisateurs. Tout cela reste flou et j'aimerais bien un peu plus de précisions.

M. Klotz: Prenons l'exemple du gaz naturel. Les coûts associés au gaz naturel seraient répartis entre les principales sociétés canadiennes de transport du gaz naturel dont TransCanada prendrait la part du lion. La société TransCanada, de son côté, inclurait ces coûts dans les droits qu'elle impose aux clients desservis par leurs gazoducs.

La raison pour laquelle j'ai dit que ce serait finalement le marché qui décidera, c'est que le paiement des coûts variera en fonction de l'entente conclue entre l'utilisateur et le producteur. Dans les cas où du gaz produit en Alberta serait majoré des frais de transport, c'est le client situé en bout de ligne qui paiera les coûts. Par contre, dans le cas d'une entente forfaitaire, les coûts supplémentaires seraient à la charge du producteur. Par conséquent, tout dépendra du marché conclu. Dans le secteur du gaz naturel, on peut constater qu'il y a des contrats prévoyant une clause de majoration et des contrats forfaitaires. Vous voyez par conséquent que ce détail sera réglé par le marché lui-même ou dans le cadre des contrats.

Le président: Est-ce qu'il s'agit de grosses sommes d'argent? Avez-vous déjà fait des calculs? Vous n'en êtes peut-être pas encore là.

M. Klotz: Il faut compter environ 26 à 27 millions de dollars. Si l'on réduit ce montant en unités de mille mètres cubes de gaz...

Le président: Avant d'aller jusque-là, pouvez-vous nous expliquer ce que représentent ces 26 ou 27 millions de dollars?

M. Klotz: Environ 10 p. 100 de ces dépenses sont consacrées à l'électricité.

[Text]

The Chairman: How do you incur the expenses, first, roughly? It is probably written down somewhere.

Senator Kenny: Does an applicant for a hearing get a bill? For attending a hearing, would it be, for example, \$10,000 a day?

Mr. Klotz: No, we are not doing things that way. Getting back to your question on how we incur costs, most of our costs are labour costs that are associated with the expertise available to us. In addition, we have accommodation costs and some travel expenses. I think it is in the order of \$20 million to \$22 million for labour, something in the order of \$3 million to \$4 million for accommodation and then probably another \$3 million for travel. The detail is set out in Part III of the Estimates at pages 34 and 35.

The Chairman: Could we move now to recovery?

Mr. Klotz: How we split costs between commodities was the question. As I mentioned, we have a management information system under which all of the employees of the board account for their time weekly, and this is used to identify which projects they are working on and, ultimately, which commodity they are working on. That information system provides the basis for making a split amongst the commodities that we work on. As I said, that forms the basis for determining the 10 per cent of our overall costs related to electricity. I think in the order of 25 to 30 per cent relate to oil, leaving 60 some odd per cent for natural gas. Am I answering your question?

The Chairman: I suppose it will go on down the line and presumably they will not have any trouble with cost recovery in their rate hearings, and so on?

Mr. Klotz: No.

The Chairman: What about the intervenors? Is it only the applicant who bears the costs? Of course, the applicant will have a special interest in how many intervenors they will not want to see rolling in if that increases their costs. How do you handle that?

Mr. Priddle: Mr. Chairman, generally speaking, there is no provision in our legislation for intervenors' funding. The short point is that there is nothing. It is possible that, with regard to a northern Canada hearing, some funds might be made available by the Department of Indian Affairs and Northern Development to support some intervenor or intervenors. But this is not generally the practice.

The Chairman: It will cost them nothing to appear, though, if they are on their own?

Mr. Priddle: That is correct. I might just say, Mr. Chairman, in response to a comment that Senator Kenny made a few moments ago, that we examined and turned away from the concept which is used by one American agency to meet at least part of its costs of charging for particular services. The Federal

[Traduction]

Le président: Tout d'abord, expliquez-nous en gros comment vous effectuez ces dépenses. C'est probablement écrit quelque part.

Le sénateur Kenny: Est-ce que le demandeur doit payer les frais d'audience? Par exemple, doit-il déboursier 10 000 \$ pour participer à la journée d'audience?

M. Klotz: Non, nous ne procédons pas de cette manière. Pour revenir à votre question sur les dépenses, la plupart d'entre elles représentent des frais de main-d'œuvre pour l'obtention des compétences techniques dont nous avons besoin. À ces dépenses, il faut rajouter les frais de logement et certains frais de déplacement. Je crois que les frais de main-d'œuvre s'élèvent de 20 à 22 millions de dollars, que les frais de logement sont de l'ordre de 3 à 4 millions de dollars et qu'il faut rajouter probablement 3 millions de dollars pour les déplacements. Les détails se trouvent aux pages 34 et 35 de la partie III du budget des dépenses.

Le président: Passons maintenant au recouvrement des coûts.

M. Klotz: La question était de savoir comment nous répartissons les coûts entre les divers produits. Comme je l'ai mentionné, nous avons un système d'information de gestion en vertu duquel tous les employés de l'Office doivent rendre compte de leur emploi du temps hebdomadaire afin que l'on puisse identifier les projets et finalement les types de produits auxquels ils consacrent leurs activités. Ce système d'information nous fournit une base qui permet de répartir les coûts entre les divers produits. Cela nous permet d'évaluer à 10 p. 100 le coût total de nos activités consacrées à l'électricité et à 25 ou 30 p. 100 les activités liées au pétrole. Le reste, 60 p. 100 environ, concerne le gaz naturel. Ai-je répondu à votre question?

Le président: Je suppose que ces coûts seront transmis en aval et que la récupération des coûts ne posera aucun problème lors des audiences sur les tarifs.

M. Klotz: Je pense qu'il n'y aura pas de problème.

Le président: Qu'en est-il des intervenants? Le demandeur est-il le seul à assumer les coûts? Bien entendu, le demandeur aura tout intérêt à limiter le nombre d'intervenants s'il ne veut pas que les coûts augmentent trop. Comment voyez-vous cela?

M. Priddle: De manière générale, monsieur le président, il n'existe aucune disposition prévoyant le financement des intervenants. Rien n'est prévu à ce sujet. Il est possible, dans le cas des audiences qui se tiendront dans le nord du Canada, que le ministère des Affaires indiennes et du Nord accepte de financer certains intervenants. Mais, cette pratique n'est pas généralisée.

Le président: La participation à l'audience ne coûtera rien aux intervenants s'ils sont seuls.

M. Priddle: Exactement. Permettez-moi, monsieur le président, pour compléter un commentaire fait tout à l'heure par le sénateur Kenny, que nous avons étudié et rejeté une formule utilisée par un organisme américain qui consiste à récupérer une partie des coûts de facturation de certains services. Notre

[Text]

Energy Regulatory Commission, our counterpart in Washington, has something like that procedure. If you file with them, it costs \$10,000 to file a letter or \$50,000 to file an application. That can be a considerable disincentive for an average person to file a letter of comment or a simple intervention in one of their proceedings.

The Chairman: So an intervenor is not discouraged under our system. On the other hand, intervenors can harass and be troublesome. It will be in the board's judgment, as it is now, as to what they will allow an intervention, and what they will not and the extent to which they will allow in an intervenor to incur costs, as it were?

Mr. Priddle: That is correct, Mr. Chairman.

The Chairman: That is probably the smallest point we have to deal with today, but I thank Senator Kenny for that lead-in. I now turn to Senator Poitras.

Senator Poitras: Mr. Priddle, you expressed part of your submission in French. May I put some questions to you in French?

Je n'ai pas autant d'expérience que le sénateur Kenny et le sénateur Hays, je voudrais savoir: est-ce que dans cette nouvelle législation les gouvernements provinciaux qui sont principalement concernés dans ces demandes sont à l'aise? Est-ce qu'il y a des changements dans les autorités ou les pouvoirs qu'ils prétendent avoir ou qu'ils ont par rapport à celles que l'Office ou le gouvernement fédéral pourrait avoir? Quelle est la présente situation face à cette nouvelle législation?

M. Priddle: Monsieur le président, j'ai l'impression qu'en général les gouvernements provinciaux ainsi que les compagnies de la Couronne provinciale sont à l'aise avec ce que le gouvernement vous a proposé dans le projet de loi C-23.

Je crois que quelques-unes des compagnies productrices d'électricité comme, par exemple, l'Hydro-Québec, Énergie Nouveau-Brunswick et B.C. Hydro ont offert leur témoignage devant le Comité de l'énergie, des mines et des ressources de la Chambre des communes et qu'en général ils étaient en faveur de ce que l'on propose dans le projet de loi C-23.

Le sénateur Poitras: Est-ce que lorsque vous entrez en opération, on devra vous demander la permission pour des travaux de développement d'énergie? Il arrive souvent que l'on fasse des travaux de développement d'énergie électrique sans qu'à ce moment-là on soit décidé si ça sera pour exportation ou pour consommation interne. A quel moment intervenez-vous ou doivent-ils demander des licences ou des permis?

Me F. Jean Morel, conseiller juridique adjoint, direction du contentieux: Merci, monsieur le président. Sénateur Poitras, l'Office réglemente les exportations, les demandes de licences d'exportation ainsi que les lignes internationales de transport. L'Office ne réglemente pas, en principe, les équipements de production de l'électricité. La juridiction de l'Office n'existe que lorsque l'on demande une licence d'exportation. Ce qui ne veut pas dire que s'il y a des installations qui serviraient uniquement à l'exportation, à ce moment-là ces installations deviendraient des installations sous juridiction fédérale de par leur nature. Mais, en principe, les installations hydro-élec-

[Traduction]

homologue à Washington, la Federal Energy Regulatory Commission, applique une formule de ce type. Le dépôt d'une lettre coûte 1 000 \$ et le dépôt d'une demande 50 000 \$. Voilà qui peut vraiment décourager un citoyen moyen de faire parvenir une lettre de soutien ou d'intervenir au cours d'une audience.

Le président: Par conséquent, notre système ne décourage pas les interventions. D'un autre côté, les intervenants peuvent gêner le bon déroulement des audiences. L'Office se chargera donc de définir, comme actuellement, la nature des interventions et les coûts que devra, le cas échéant, assumer l'intervenant?

M. Priddle: C'est exact, monsieur le président.

Le président: Il s'agit là probablement de l'aspect le plus détaillé sur lequel nous aurons à nous pencher aujourd'hui. Je remercie le sénateur Kenny d'avoir posé la question. Je vais maintenant donner la parole au sénateur Poitras.

Le sénateur Poitras: Monsieur Priddle, une partie de votre mémoire est rédigée en français. Puis-je vous poser quelques questions en français?

I am not as experienced as Senators Kenny and Hays, I would like to know whether the provincial governments that are most interested in this new legislation are comfortable with it? Are there any changes in the powers that the provinces claim or have in relation to those that the Board or the federal government might have? What is the situation with respect to this new legislation?

Mr. Priddle: Mr. Chairman, it is my impression that the provincial governments and the provincial crown corporations are comfortable with what the government has proposed in Bill C-23.

I believe that some electricity producers such as Hydro-Quebec, New Brunswick Energy and BC Hydro testified before the House of Commons Committee on Energy, Mines and Resources, and that they generally approved of the contents of Bill C-23.

Senator Poitras: Do you become involved when approval is sought for energy development projects? Electrical energy projects are often undertaken before it has been determined whether the power will be used domestically or exported. At what point do you intervene or are they required to ask for licences or permits?

Mr. F. Jean Morel, Assistant General Counsel, Legal Services: Thank you, Mr. Chairman. Senator Poitras, the Board regulates exports and export and power line licences. It does not, in principle, regulate electricity production equipment. The Board has jurisdiction only when export licences are requested. This does not mean that if there were facilities used only for exports, they would automatically fall under federal jurisdiction. However, in principle, hydro-electric facilities or electricity production facilities are under provincial jurisdiction.

[Text]

triques ou de production de l'électricité sont sous la juridiction des provinces.

Le sénateur Poitras: Donc, l'Office n'a aucune juridiction sur l'environnement dans ce sens-là. Autrement dit, à la page 2 vous parlez des impacts sur l'exportation et sur l'environnement où une grande partie des impacts d'environnement se font lorsque l'on construit des barrages, se font lorsqu'on construit des pipe-lines pour le gaz naturel ou autrement, et ils peuvent se faire à l'intérieur du Canada, quitte à avoir des prolongements dans un deuxième temps. Comment peut-on faire en sorte que les deux juridictions pour le public canadien protègent bien les citoyens?

Me Morel: Ce que vous dites, sénateur Poitras, est vrai sauf qu'il y a des incidences environnementales qui découlent de la production de l'électricité. C'est très évident pour la production thermique alors que soit du charbon ou d'autres hydrocarbures seront consommés pour produire de l'électricité. C'est également vrai lorsque, dans la gestion des réservoirs pour ce qui est de la production hydro-électrique ou pour les fins de produire de l'électricité, on doit, évidemment, accumuler des réserves d'eau et s'en servir et les écoulent.

Il y a également des incidences environnementales lorsque la construction des équipements et des installations productrices d'électricité est devancée pour les fins d'exportation lorsque ce sont des équipements que les services d'utilités publiques de chaque province construiraient de toute façon. Mais lorsqu'on devance cette construction-là pour faire face à la demande de l'exportation, il y a également des impacts environnementaux dont l'Office doit tenir compte pour les fins de son évaluation des demandes de licence.

Le sénateur Poitras: Le danger c'est que l'environnement ne soit pas sous la juridiction fédérale à son départ, lorsque la construction débute et qu'après nous soyons devant un fait accompli. C'est là le danger.

Est-ce qu'il y aura des règles bien strictes à savoir, lorsque le conseil aura juridiction pour une demande ou lorsque, sur le plan politique, on aura juridiction? Est-ce qu'il y aura des normes bien strictes d'établies pour que dans un cas ça ne soit pas d'une façon et dans un autre sous un autre plan?

Me Morel: La politique du gouvernement telle qu'énoncée au départ et qui forme la base de cette législation qui est proposée, vise à, justement, développer des lignes directrices et une réglementation touchant l'environnement qui serait uniforme à travers le Canada. C'est le but de la politique.

Rien n'empêche, sénateur Poitras, que les juridictions concurrentes que vous avez décrites lorsque les installations sont construites et où il n'est aucunement question d'exportation, à ce moment-là, ça se fera tout probablement sous la législation provinciale. Sauf qu'il est fort possible que, indépendamment des projets d'exportation, la construction d'équipements pour la production d'électricité touche à d'autres domaines de juridiction fédérale: on peut imaginer le domaine des terres du Canada; celui des oiseaux migrateurs; et celui de pêches, etc. Par le biais de ces juridictions fédérales, la réglementation environnementale fédérale s'appliquerait ou pourrait s'appliquer à des ouvrages provinciaux. Mais rien n'empêche que malgré les efforts que tous les niveaux du gouvernement dev-

[Traduction]

Senator Poitras: Therefore, the Board has no jurisdiction over the environment as such. In other words, on Page 2 you refer to the impact on the environment of exports. A large part of the environmental impacts occur when dams or natural gas and other pipelines are constructed; they may affect Canada and there may even be secondary effects. How will we ensure that the two jurisdictions effectively protect Canadians?

Mr. Morel: What you say is true, Senator Poitras, although there are environmental impacts associated with the production of electricity. This is quite evident in the production of thermal electricity, which uses coal or other hydro-carbons to produce power. This is also true in the case of hydro-electricity, when reservoirs are managed to generate electricity; water reserves are accumulated, used and discharged.

Environmental impacts also occur when the acquisition and construction of electricity production equipment and facilities is advanced for export purposes. When the provinces or the provincial utility corporations advance the construction of facilities that would have been constructed anyway, in order to meet the export demand, this entails environmental impacts that the Board must take into account in its licensing procedures.

Senator Poitras: The danger lies in the fact that the environment is not within federal jurisdiction; we are not involved at the start of construction and are then faced with a fait accompli. This is the danger.

Will there be strict rules in cases where the Board has jurisdiction, and will there be consistency when the federal government is involved at the political level? Will there be consistent standards in both cases?

Mr. Morel: The federal government's initial policy, which formed the basis of the proposed legislation, aimed precisely to develop uniform guidelines and regulations on the environment across Canada.

This is the purpose of the policy. It does not limit the concurrent jurisdictions that you have described and which deal with the construction of facilities. Whether or not exports are involved, this will probably be under provincial jurisdiction. However, it is quite likely that, export plans aside, electricity generating construction projects would affect other areas of federal jurisdiction. For example, Crown lands, migratory birds, fisheries, etc. Through these areas of federal jurisdiction, federal environmental regulations could or might apply to provincial projects. Nevertheless, in spite of the efforts and attempts that all levels of government might make to develop uniform standards, nothing in Bill C-23 solves the problem of concurrent jurisdictions.

[Text]

ront faire ou tentent de faire pour uniformiser la réglementation fédérale, il n'y a rien en particulier dans le projet de loi C-23 qui règle ce problème de juridiction concurrente.

Le sénateur Poitras: Merci, monsieur le président.

Senator Adams: First of all, I might say that some bills are bad enough when they deal with one project. With this bill, we have three projects in one bill. I know that they are all related to energy, since gas and oil are mentioned. However, this bill also relates to hydro, and I am particularly concerned as to how it relates to the second phase at James Bay hydro. According to the bill, there will be no public hearings for the people living in the communities near James Bay. In fact, there will be no hearings even across Canada.

The attitude seems to be that, with respect to James Bay hydro, everything is perfect and has been perfect since the beginning; that there is no problem in the community of people living around the project and in the northern parts of Canada that are affected by this project.

Also, according to the bill, it will be up to the Governor in Council to make decisions rather than for the board to make such decisions. My concern is that, in the future, it will be up to the Governor in Council to ask the board to hold public hearings.

I have had some input from the people in the north with respect to this bill, especially the Crees Council in Quebec. They are not in favour of this bill since it leaves no avenue open for the people of the north to apply for a public hearing either to the federal government or to the provincial government. Perhaps you can tell us a little bit about what the future holds for the people who live in the areas where the dam is to be built and about how it will affect hunting areas, the animals and the fish. What does the future hold for people who live in these areas?

Mr. Priddle: Mr. Chairman, first I would like to assure the committee that the board has sought, right across Canada but particularly in the north, to pay special regard to environmental matters and socio-economic impacts of projects that come under its jurisdiction. In regard to James Bay hydro development, as Mr. Morel has just said, there are areas of concurrent jurisdiction. Our regulation raises difficult issues there; the same issues that were behind Senator Poitras questions and particularly the question of what is the board's interest in and jurisdiction over the production of the export, especially if the production of the electricity, the building of the dams, the flooding of the land and the construction of turbines and the like is something which will take place anyway to meet provincial electrical requirements for the long term. If the electricity is produced simply for purposes of export, and that production is accelerated by a few years so that, for that period of years, there will be so much electricity available for export before it is repatriated to Canada and to the producing province to meet local needs, that poses a very difficult question for the board. How far should it involve itself in examining the effects of that development? In conducting that examination, the board will also ask itself whether there are procedures under the

[Traduction]

Senator Poitras: Thank you, Mr. Chairman.

Le sénateur Adams: J'aimerais dire tout d'abord que certains projets de loi sont loins d'être parfaits même s'ils traitent d'une seule question. Or, ce projet de loi traite à lui seul de trois questions. Je sais que ces trois questions sont toutes liées à l'énergie puisque le pétrole et le gaz sont mentionnés. Toutefois, le projet de loi se rapporte également à l'énergie hydroélectrique et je me demande en particulier quel effet il aura sur la phase II du projet hydroélectrique de la Baie James. Si l'on en croit le projet de loi, il n'y aura pas d'audiences publiques à l'intention des habitants des villages proches de la Baie James. En fait, il n'y aura même pas d'audience ailleurs au Canada.

Il semble donc que tout soit parfait dans le cas du projet hydroélectrique de la Baie James et que ce projet se soit déroulé de manière idéale depuis le début; qu'il n'y a pas de problème parmi la population des villages environnants ni dans les régions nordiques du Canada affectées par le projet.

Par ailleurs, si l'on en croit le projet de loi, les décisions seront prises par le gouverneur en conseil plutôt que par l'Office. Je m'inquiète donc du fait que ce soit désormais le gouverneur en conseil qui demande à l'Office de tenir des audiences publiques.

Des habitants du Nord, en particulier le Conseil des Cris du Québec, m'ont fait savoir qu'ils ne sont pas en faveur du projet de loi, étant donné qu'il ne leur donne pas la possibilité de demander la tenue d'une audience publique, ni au gouvernement fédéral, ni au gouvernement provincial. Vous pouvez peut-être nous expliquer ce que l'avenir réserve aux habitants du Nord qui vivent dans la région où le barrage doit être construit et quelles seront les conséquences pour les territoires de chasse et la faune terrestre et aquatique. Que réserve l'avenir aux habitants de ces régions?

M. Priddle: Monsieur le président, j'aimerais tout d'abord assurer le comité que l'Office s'efforce d'accorder, dans tout le Canada, mais particulièrement dans le Nord, une attention particulière aux questions environnementales et aux conséquences socio-économiques des projets qui relèvent de ses compétences. Comme vient de le dire M^e Morel, le projet d'aménagement hydroélectrique de la Baie James relève de plusieurs compétences. Notre réglementation soulève des problèmes délicats, des problèmes que le sénateur Poitras a évoqués dans ses questions et, en particulier, la question concernant l'intérêt de l'Office et son pouvoir de réglementation relativement à la production d'électricité destinée à l'exportation, surtout lorsque la production, la construction des barrages, l'inondation des terres, la construction des turbines, etc., devraient se faire de toute façon pour répondre aux besoins à long terme de la province en matière d'énergie électrique. L'Office se trouve dans une situation très délicate s'il doit statuer sur l'exportation d'électricité excédentaire pendant quelques années en raison de l'anticipation des besoins futurs en attendant que cette électricité soit par la suite utilisée au Canada pour répondre aux besoins locaux de la province productrice. Dans quelle mesure l'Office devrait-il se pencher sur les conséquences de

[Text]

province's control which provide for a complete and public examination of the related issues. This is a problem that will face our board members when they go to Montreal on February 19 and start hearing the current Hydro Quebec export application which relates to power going to Vermont and New York and involves, I believe, advancing capacity which, as I said, would be built anyway. I am sure that our panel will be very anxious to inquire of Hydro Quebec and of the provincial government what procedures have been put in place or may in the future be put in place as these developments are examined to provide for a proper public hearing. Certainly the native people will be represented. I believe the Cree are interveners in the NEB proceedings.

Senator Adams: Does James Bay not have a surplus of power available for export at present?

Mr. Priddle: Mr. Chairman, I am going to ask Mr. Izsak to reply.

Mr. George Izsak, Chief, Reporting Division, Electrical Power Branch, National Energy Board: There had been a surplus, but in the past few years they have experienced low hydraulic conditions and the surplus that was available was rapidly used up. So Hydro Quebec will have to construct for domestic purposes in the next few years additional facilities in James Bay whether or not the export takes place. Within the next 10 years, they will have to do some construction for domestic purposes. So the hydraulic conditions in the past few years have tended to dampen the surplus and there is none left.

Senator Adams: Will they be building to produce as many megawatts as they do right now?

Mr. Izsak: I believe the first phase of James Bay entailed about 10,000 megawatts. The current phase entails about 3,000 megawatts and that will be done in the period from 1995 to 2002, 2003 or 2004. Further on additional facilities will be built on the Great Whale River and the NBR projects, but that will not be until well into the years 2010 and 2020.

Senator Adams: Will they tear down trees and flood lands to the same extent as they did with phase one?

Mr. Izsak: Certainly some land will be cleared and flooded as a result of the development.

Senator Kenny: In response to Senator Adams' first question, Mr. Priddle made reference to a concept of repatriation that I do not understand. The implication was that Hydro Quebec or somebody would export to the United States and that at some future time they would repatriate that export

[Traduction]

tels travaux d'aménagement? L'Office doit également vérifier si la province concernée met en jeu d'autres procédures de contrôle permettant un examen complet et public des questions soulevées. Voilà un problème sur lequel se pencheront les membres de l'Office qui se rendront le 19 février à Montréal pour étudier en audience publique la demande présentée par Hydro-Québec en vue de l'exportation d'énergie électrique dans les États du Vermont et de New York, exportation qui nécessite, je crois, la construction anticipée d'installations qui seraient de toute façon indispensables dans quelques années. Je suis certain que nos membres ne manqueront pas de demander à Hydro-Québec et au gouvernement provincial quelles sont les procédures qu'ils ont mises en place ou qu'ils ont l'intention d'établir afin d'examiner ces projets d'aménagement dans le cadre d'audiences publiques appropriées. Les autochtones enverront certainement des représentants. Je crois que les Cris doivent intervenir au cours des audiences de l'ONE.

Le sénateur Adams: La Baie James n'a-t-elle pas actuellement un surplus d'énergie susceptible d'être exportée?

M. Priddle: Monsieur le président, je vais demander à M. Izsak de répondre à cette question.

M. George Izsak, chef de la Division de la réglementation, Direction de l'électricité, Office national de l'énergie: Il y a eu un excédent de production, mais depuis quelques années, en raison de la faible hydraulicité, les excédents ont rapidement été utilisés. C'est pourquoi, Hydro-Québec devra construire, au cours des prochaines années, des installations supplémentaires à la Baie James pour répondre aux besoins de la province, quelle que soit sa décision en ce qui a trait aux exportations. Hydro-Québec devra, au cours des dix prochaines années, poursuivre les travaux d'aménagement de la Baie James pour répondre à la demande canadienne. Les réserves ont été entièrement épuisées suite à la faible hydraulicité de ces dernières années.

Le sénateur Adams: Hydro-Québec a-t-il vraiment besoin de tous les mégawatts qu'il prévoit de produire à l'aide des installations de la phase II?

M. Izsak: Je crois que la première phase de la Baie James permet une production d'environ 10 000 mégawatts. La phase actuelle qui permettra de produire environ 3 000 mégawatts s'échelonnnera entre 1995 et 2002, 2003 ou 2004. Par la suite, d'autres ouvrages seront construits dans le cadre des projets de la Grande Rivière de la Baleine et NBR, mais pas avant 2010 et 2020.

Le sénateur Adams: Est-ce que ce projet occasionnera autant de déboisements et d'inondations que la première phase?

M. Izsak: Il me fait aucun doute que les travaux d'aménagement donneront lieu à des activités de déboisement et que certaines zones seront inondées.

Le sénateur Kenny: Dans sa réponse à la première question du sénateur Adams, M. Priddle a mentionné un certain principe de rapatriement qui m'échappe. Il était question qu'un organisme comme Hydro-Québec exporte de l'électricité aux États-Unis et que par la suite cette énergie soit rapatriée au Canada. Compte tenu des dispositions de l'accord de libre-

[Text]

back to Canada. In light of the Free Trade Agreement is this a concept to which one should attach much weight?

Mr. Priddle: Mr. Chairman, I was referring to what we understand to be Hydro Quebec's policy of not building dedicated facilities to serve export markets but rather to serve markets, even long-term ones, on the basis of advancing in time the construction of capacity which will ultimately be needed for domestic markets. My advisor tells me that there is nothing in the free trade arrangement to prevent this from happening. It would be a commercial contractual deal between Hydro Quebec or some utility and utilities in North-Eastern United States, and after a period of time, which could be quite extended—as much as 20 to 25 years—the capacity would no longer be available to the American importer and would revert to Hydro Quebec for use. I presume at that time Hydro Quebec would face the choice of using it internally if demand required or making another export deal.

Senator Kenny: I understand and accept what you have said, but I can also foresee a circumstance where there might be a shortage of power available, but because we are committed to the export we would have great difficulty in repatriating the power.

Mr. Priddle: Mr. Chairman, I believe the correct response there is to say that I can see in circumstances of power shortages that there might be commercial difficulties in repatriating but essentially they would be guided by the terms of the contract and any recontracting that might be negotiated. What would not be possible would be for the federal government, through authority of NEB licences or permits, to force the repatriation of the power. There was nothing under the Free Trade Agreement to prevent repatriation occurring, nor matter the circumstances, pursuant to contractual arrangements.

Senator Kenny: So in the event of shortages, proration would not apply if contracts were lapsing. You could say that would be true across the board for gas exports or electricity exports. If a contract is lapsing, you do not need to share. That seems to be the answer I am getting.

Mr. Priddle: Mr. Chairman, the Free Trade Agreement relates solely to activities of governments and their agencies, not to the commercial actors in the process. So if there were any long-term contractual arrangements, and there certainly are, for exports of oil, of gas or of electricity, that lapsed, the United States could not, as it were, compel Canada to provide replacement supplies.

Senator Kenny: Then in this specific case that we are discussing, Hydro Quebec would not be considered an agency of government?

Mr. Priddle: Mr. Chairman, I think the answer is no.

The Chairman: I think that is right.

Senator Spivak: Mr. Priddle, as I understand this legislation, it is designed to streamline the process for licensing and for permits for export of electricity. What I want to ask you to

[Traduction]

échange, est-ce là une proposition à laquelle il faudrait accorder une certaine importance?

M. Priddle: Je faisais allusion, monsieur le président, à la politique d'Hydro-Québec qui consiste à ne pas construire de centrales hydroélectriques pour desservir les marchés de l'exportation, mais plutôt pour répondre aux besoins des marchés intérieurs, même les besoins à long terme, en réalisant de manière anticipée la construction des installations qui seront un jour nécessaires pour desservir les marchés intérieurs. Mon conseiller précise qu'aucune disposition de l'accord de libre-échange ne s'y oppose. Hydro-Québec pourrait conclure avec des sociétés de services publics du nord-est des États-Unis des ententes commerciales de durée prolongée, par exemple jusqu'à 20 ou 25 ans, en vertu desquelles Hydro-Québec pourrait, après expiration de l'entente, utiliser pour ses propres besoins l'énergie jusque-là vendue aux importateurs américains. Je suppose qu'Hydro-Québec devrait alors décider d'écouler cette énergie sur les marchés intérieurs ou de conclure une autre entente d'exportation.

Le sénateur Kenny: Je comprends bien tout cela, mais nous pourrions, en cas de pénurie d'énergie, avoir de la difficulté à récupérer cette énergie que nous nous sommes engagés à exporter.

M. Priddle: Monsieur le président, je conviens qu'il serait difficile de récupérer l'énergie destinée à l'exportation, mais je crois qu'on peut dire que la solution consisterait à étudier les modalités de l'entente et à renégocier un autre marché d'approvisionnement. Par contre, le gouvernement fédéral ne pourrait absolument pas exiger le rapatriement de l'énergie en faisant usage des licences et permis de l'ONE. L'accord de libre-échange ne contient aucune disposition s'opposant au rapatriement, peu importe les circonstances, pourvu qu'il soit conforme aux ententes contractuelles.

Le sénateur Kenny: Par conséquent, en cas de pénurie, la réduction des exportations au prorata ne sera pas nécessaire s'il est possible de suspendre les marchés d'approvisionnement. On pourrait décréter la suspension de tous les marchés d'exportation de gaz ou d'électricité. Dans ce cas, nous ne serions plus tenus de partager notre énergie. Voilà ce que je crois comprendre.

M. Priddle: Monsieur le président, l'accord de libre-échange se rapporte uniquement aux activités du gouvernement et de ses organismes, et non pas aux intervenants commerciaux. Par conséquent, en cas de suspension des ententes contractuelles à long terme pour l'exportation de gaz, de pétrole ou d'électricité, les États-Unis ne pourraient pas contraindre le Canada à fournir de l'énergie de remplacement.

Le sénateur Kenny: Dans le cas précis que nous évoquons, Hydro-Québec ne serait donc pas considéré comme un organisme du gouvernement?

M. Priddle: Je pense que non, monsieur le président.

Le président: Je suis d'accord avec vous.

Le sénateur Spivak: Je crois comprendre, monsieur Priddle, que le projet de loi est destiné à rationaliser le processus de délivrance de licences et de permis pour l'exportation d'électri-

[Text]

comment on is the relationship between this particular legislation and the federal environmental assessment review process, not the provincial ones. I ask that particularly in view of the Rafferty-Alameda decision which seems to indicate that, in areas where federal jurisdiction is involved, whatever that means, there needs to be an independent body to review the environmental impact. Could you just comment on what impact that decision may have on this particular piece of legislation, if any, and on the whole process of environmental impact studies relating to these huge projects?

Mr. Priddle: Mr. Chairman, I will start on that and I will ask Mr. Morel to add anything that he feels is appropriate, especially in regard to the James Bay circumstance.

Mr. Chairman, I am not sure that this bill really changes anything in regard to the NEB and the environment, in respect of transactions or facilities that require its approval. True, it says that the board is to look at the impact of the exportation on the environment; and you do not find those words in the National Energy Board Act at present, so that is a change. However, we believe that they are implicit in the words "public interest", so that the board has to have regard to impacts throughout its dealings under the act. If you are building or trading something and there are environmental impacts, it has been the board's practice, certainly as far as facilities are concerned, to look carefully at the environment. The guidelines order for environmental assessment and review has, as one of its principles, that, as far as possible, there should not be duplication of processes as between tribunals established pursuant to the guidelines order by the Federal Environmental Assessment and Review Office, and an agency such as ours, which will provide a public forum. In that context of a non-duplication policy, the board is recognized by FEARO as a body that has equivalency for purposes of environmental assessment. We are taking steps, for example, through our early public notification procedures, that are presently in draft but that will shortly be finalized, to ensure complete equivalency with FEARO procedures.

The Chairman: FEARO being?

Mr. Priddle: Federal Environmental Assessment and Review Office. So where we provide a forum for environmental concerns to be explored and identified, and mitigative measures put forward and approved, there is no need for a separate process such as FEARO would provide, and that will continue to be the case in respect of electricity if and when Bill C-23 is enacted, just as it is now.

Senator Spivak: Are you suggesting that, for purposes of environmental assessment review, you would be viewed as an independent body?

Mr. Priddle: That is correct.

[Traduction]

cité. J'aimerais vous demander de préciser quel est le lien entre cette législation et le processus fédéral d'évaluation et d'examen en matière environnementale. Je ne parle pas des processus provinciaux. En vous posant cette question, je pense tout particulièrement à la décision Rafferty-Alameda qui semble indiquer que l'examen des conséquences environnementales doit être confié à un organisme indépendant dans les régions qui relèvent des compétences fédérales, quelle que soit la définition de cette notion. Pouvez-vous nous expliquer quelle incidence cette décision aura, le cas échéant, sur le projet de loi et sur tout le processus des études d'évaluation environnementale dans le cas de tels mégaprojets d'aménagement?

M. Priddle: Monsieur le Président, je vais tout d'abord répondre à cette question et je demanderai   M  Morel d'apporter par la suite toutes les précisions complémentaires qu'il jugera appropriées, en particulier celles qui ont trait à la baie James.

Je ne suis pas certain, monsieur le président, que le projet de loi ait une incidence sur les procédures que l'ONE applique en vue de protéger l'environnement dans le cas des opérations ou installations qui nécessitent son approbation. Il est vrai que la législation proposée prévoit que l'Office analyse les répercussions des exportations sur l'environnement et qu'il s'agit là de dispositions nouvelles qui ne figurent pas dans l'actuelle loi sur l'Office national de l'énergie. Toutefois, je suis convaincu que les termes «intérêt public» recouvrent cette notion et que l'Office doit tenir compte des répercussions sur l'environnement. L'Office s'est toujours attaché à analyser attentivement les répercussions sur l'environnement en cas d'opérations commerciales et surtout d'aménagements susceptibles d'avoir une incidence environnementale négative. Les lignes directrices concernant l'évaluation et l'examen en matière d'environnement ont entre autres pour principe d'éviter dans la mesure du possible le dédoublement des processus mis en œuvre par les tribunaux institués par le Bureau fédéral d'examen des évaluations environnementales (BFEEE) et un organisme comme le nôtre qui tient des audiences publiques. Afin d'éviter le dédoublement, le BFEEE reconnaît l'autorité de l'Office en matière d'évaluation environnementale. Par exemple, dans le cadre de nos procédures de publication anticipée, nous prenons des mesures dont la version finale sera bientôt disponible et qui nous donneront une équivalence totale avec les procédures du BFEEE.

Le président: Que signifie BFEEE?

M. Priddle: Bureau fédéral d'examen des évaluations environnementales. Par conséquent, lorsque nous offrons une tribune pour l'identification et l'analyse des préoccupations environnementales et des mesures palliatives susceptibles d'être présentées et approuvées, il n'est pas nécessaire pour le BFEEE de mettre en place un processus analogue. Le même principe continuera à s'appliquer à l'énergie électrique si le projet de loi C-23 est adopté.

Le sénateur Spivak: Est-ce que cela veut dire que l'Office est considéré comme un organisme indépendant pour les besoins d'examen des évaluations environnementales?

M. Priddle: C'est exact.

[Text]

Senator Spivak: Even after the court decision that has just come down? Even given those changed circumstances? Of course, the key questions in environmental assessment review are by whom and how? You are now telling us how but you are also saying that, for purposes of equivalency, you are an independent panel of review.

Mr. Priddle: Yes.

Senator Spivak: I do not quite understand that, because whether or not you can have a public hearing, as I understand it, is decided by the Governor in Council. So is that not a contradiction?

Mr. Priddle: I presume, Mr. Chairman, that, in a situation where the board found that there were significant environmental impacts of a project for which a permit was applied for, it would, of course, make the recommendation to the minister that it be designated by the Governor in Council to go through the hearing procedure, in which case a public hearing forum would be provided, and equivalency would come into play. I presume that, in a theoretical circumstance where the minister or the Governor in Council declined to follow through on that process, there would still be the scope for some independent environmental review to take place.

Senator Spivak: Perhaps this is not a fair question, but I wonder how you would apply your comments to the James Bay situation. I would appreciate it if you could comment on that. What process will be used to sort all that out?

Mr. Priddle: Mr. Chairman, I am going to ask Mr. Morel to answer. He is the board's counsel for next week's hearing on Hydro Quebec's electricity export applications. I am sure he has given a lot of thought to this. There is an important question of who is going to deal with the environmental issues and how.

The Chairman: We welcome his input.

Mr. Morel: Thank you, Mr. Chairman. I could not presume to give the answers that the board will have to give once it hears the evidence and considers Hydro Quebec's application. What the board will have to ask itself is: What are the environmental impacts on the export proposal? As I have already indicated in my answers to Senator Poitras, it may well be that the environmental impacts of the exports are caused by the advancement of the construction of the facilities and the board may be convinced that the facilities would be built, in any event, with the environmental impacts that they would have, regardless of the export proposal, and that those environmental impacts of the construction would be assessed in another forum, either provincially or federally, depending on the areas of federal jurisdiction upon which there would be an impact.

Mr. Priddle indicated earlier that if the board were to—and I am not using the James Bay example right now—carry out an environmental impact assessment of a pipeline construction proposal, for example, it may very well be that the board's

[Traduction]

Le sénateur Spivak: Même après un jugement comme celui qui vient d'être rendu? Même si les circonstances sont différentes? Bien entendu, les deux questions principales consistent à savoir par qui et comment sont faits les examens des évaluations environnementales. Vous répondez à la deuxième question et vous affirmez également que, pour des raisons d'équivalence, vous êtes considéré comme un comité d'experts indépendants.

M. Priddle: C'est exact.

Le sénateur Spivak: Je ne vous suis pas très bien, car il me semble que c'est le gouverneur en conseil qui décide de la tenue d'une audience publique. N'y a-t-il pas là une certaine contradiction?

M. Priddle: Je suppose, monsieur le président, que si l'Office estimait qu'un projet d'aménagement faisant l'objet d'une demande de permis aurait de graves répercussions sur l'environnement, il recommanderait bien entendu au Ministre d'instituer par décret une procédure d'audience publique dont les travaux auraient la même force qu'un examen des évaluations environnementales. Par ailleurs, à supposer qu'un ministre ou que le gouverneur en conseil refuse une telle recommandation, il serait encore possible de mettre en place un groupe indépendant d'évaluation des répercussions environnementales.

Le sénateur Spivak: J'aimerais savoir comment tout cela pourrait s'appliquer aux travaux d'aménagement de la Baie James. La question est assez difficile, mais j'aimerais connaître votre point de vue à ce sujet. À quel processus aurait-on recours pour faire la lumière la-dessus?

M. Priddle: Monsieur le Président, je vais demander à M. Morel de répondre à cette question. Il va représenter l'Office lors des audiences qui auront lieu la semaine prochaine pour étudier les demandes d'exportation d'électricité par Hydro-Québec. Je suis certain qu'il connaît bien cette question. Il est important de savoir par qui et comment seront analysées les répercussions environnementales.

Le président: Nous allons écouter la réponse de M. Morel.

M. Morel: Merci, monsieur le président. J'ignore absolument quelle sera la position de l'Office une fois qu'il aura entendu les témoignages et qu'il aura étudié la demande d'Hydro-Québec. Mais, l'Office devra se poser la question suivante: quelles conséquences la proposition d'exportation aurait-elle sur l'environnement? Comme je l'ai déjà indiqué dans mes réponses au sénateur Poitras, il se peut très bien que les répercussions environnementales des exportations soient dues à la construction anticipée de certains aménagements et que, de l'avis de l'Office, ces aménagements seraient de toute manière construits et auraient les mêmes conséquences sur l'environnement, même s'il n'était pas question d'exporter de l'énergie électrique, et que les répercussions environnementales seraient évaluées, soit au niveau provincial, soit au niveau fédéral, selon les secteurs qui seraient touchés.

Je ne me réfère pas à la situation de la Baie James, mais comme l'a indiqué plus tôt M. Priddle, si l'Office décidait par exemple d'effectuer l'évaluation des répercussions environnementales d'un projet de construction d'oléoduc, son analyse

[Text]

environmental review would be considered equivalent to the EARP process, and that would constitute the federal environmental review process.

On the other hand, if we return to the James Bay Project, if the board were to evaluate or assess the environmental impact of the advancement of construction, there might be other areas of federal jurisdiction that would be impacted not only by the advancement, but by the whole life of the project, in which case the board's review might not be sufficient for other federal purposes. Those are all questions that are outstanding, and I am sure that the board will hear representations by those interveners who participate in the hearing.

If there was federal involvement beyond the board's review of the advancement of construction or of the export proposals themselves, then the EARP process might be triggered in other areas of jurisdiction. Then the board, in order not to duplicate this process, could rely upon the assessment of the environmental impacts as they were done by another federal agency. Again, I do not want to presume what the board's decision will be, but I believe those are reasonable scenarios.

Senator Spivak: So the essential question is whether it concerns the advancement of construction and whether the province might have had to build that anyway for its own requirements as to in which forum the environmental impact assessments will take place. Is that what you are saying?

Mr. Morel: Yes.

Senator Spivak: I would like to ask you another question regarding the Manitoba situation where there is a provincial environmental review process going on. When does the National Energy Board kick in, if at all, in terms of the environmental impact?

Mr. Priddle: If this has to do with the Kahnawake development, I do not see a role for the board there because Kahnawake as I understand it, is being developed for Manitoba use and to meet the contract with Ontario Hydro. There would not be any NEB-regulated facilities involved there, therefore, there would not be any National Energy Board activity.

Senator Spivak: So interprovincial activities would not be part of that.

Senator Roblin: I would like to follow up on the very interesting proposition advanced by my colleague with respect to environmental reviews. You might have done your examination of the project and decided that a review should occur, but it might then go to the federal government, and it is conceivable, if not likely, that it would disagree with you and decide that one would not have to be undertaken. Is there not a possibility that the same court procedure that forced a review of the Alameda proposition would apply in this instance so if the board or the federal government did or did not act on this matter, they would run the risk of being told to do so by a court?

[Traduction]

serait jugée aussi valable que le processus ERB et serait adopté comme processus fédéral d'évaluation environnementale.

Par contre, dans le cas du projet de la Baie James, il se peut que d'autres secteurs relevant des compétences fédérales soient touchés non seulement par les travaux de construction, mais par l'existence même des installations et que les études d'évaluation des répercussions environnementales des travaux entreprises par l'Office ne couvrent pas certains autres aspects importants pour le gouvernement fédéral. Toutes ces questions sont pour le moment sans réponse et je suis certain que les intervenants qui participeront aux audiences de l'Office auront des choses à dire à ce sujet.

Si le gouvernement fédéral décide d'aller au-delà du processus d'examen mis en œuvre par l'Office pour analyser les répercussions des travaux de construction et les propositions d'exportation elles-mêmes, il peut enclencher le processus ERB dans des secteurs relevant d'autres compétences. Dans ce cas, l'Office pourrait, pour éviter le doublement, utiliser l'examen des répercussions environnementales effectué par un autre organisme fédéral. Voilà quelques scénarios possibles que je peux imaginer sans chercher toutefois à prédire quelle sera la décision de l'Office.

Le sénateur Spivak: Il suffit donc essentiellement de déterminer s'il est question de poursuivre l'aménagement et si la province aurait été de toute manière obligée de construire de nouvelles installations pour répondre à ses propres besoins, afin de savoir à quel organisme sera confié l'évaluation des répercussions environnementales. Est-ce que j'ai bien compris?

M. Morel: Oui.

Le sénateur Spivak: J'aimerais vous poser une autre question concernant un processus provincial d'évaluation environnementale qui a lieu en ce moment au Manitoba. À quel moment l'Office national de l'énergie intervient-il, le cas échéant, au niveau de l'étude d'évaluation environnementale?

M. Priddle: Si vous faites allusion aux aménagements de Kahnawake, je ne pense pas que l'Office doive s'en mêler, étant donné que ces aménagements sont destinés à répondre aux besoins du Manitoba et aux contrats d'approvisionnement signés avec Hydro-Ontario. Étant donné que les installations prévues ne sont pas assujetties à la réglementation de l'Office national de l'énergie, ce dernier n'a aucune raison de s'y intéresser.

Le sénateur Spivak: Par conséquent, le processus ne s'applique pas aux activités interprovinciales.

Le sénateur Roblin: J'aimerais poursuivre dans le sens de la très intéressante proposition avancée par mon collègue relativement aux évaluations environnementales. Après avoir analysé le projet, il se peut que l'Office décide qu'un examen soit nécessaire, mais la question est ensuite soumise au gouvernement fédéral et il se peut fort bien que ce dernier ne soit pas d'accord avec l'Office et décide de ne pas effectuer d'examen. Dans de telles circonstances, ne croyez-vous pas que l'Office ou le gouvernement fédéral court le risque d'être contraint par un tribunal de procéder à une évaluation environnementale, comme cela s'est passé dans le cas de la proposition Alameda?

[Text]

Mr. Priddle: I believe Senator Roblin is correct as far as environmental aspects are concerned, yes.

Senator Roblin: At the present time, you review all the export applications directly without any consideration about duplication. In most cases, do you find that a provincial export review has also been made before you have undertaken yours? Is that the ordinary practice?

Mr. Izsak: Senator Roblin, as far as exports are concerned, generally speaking, the provincial review has been done, although that is not always the case.

Senator Roblin: What do you think of that? From now on you are going to have to judge these provincial reviews and decide whether or not you are satisfied with them. Have you any feel for what adjustments you are going to expect from the provinces, because, unless they play the game by your rules, you are going to have to override them. How do you feel about that? Is there a satisfactory regime in place in the provincial field or will you have to undertake a program of education in order for them to agree with your standards?

Mr. Izsak: Under the new act, one of the information requirements that the board will be looking at will be the provincial review procedures. So we will have an opportunity to ask the applicant to provide us with information on those procedures and to study them. Then the board will have to make an assessment as to whether or not those procedures are parallel to its own.

Senator Roblin: You are really looking forward to a situation in which the board is laying down rules on this matter that it will expect every province to comply with, otherwise you are going to recommend your own study.

Mr. Priddle: Mr. Chairman, we think that "rules" would be a rather strong term to use, but we would certainly expect that, as I said in my opening statement, the desire to approach it in a non-duplication way will have the salutary effect of causing the provinces to develop new regulatory procedures consistent with federal norms.

In fact, I believe that Mr. Strom, the vice-chairman of the Alberta Energy Resources Conservation Board, appeared before your counterparts in the House of Commons last fall and expressed the hope that there would be some guidance from the National Energy Board in regard to procedures for finding electricity surplus to provincial requirements which would meet the National Energy Board's requirements to meet national needs. Actually I have used the word "surplus" which does not appear in the new act. But Mr. Strom was looking for some guidance as to provincial procedures that would satisfy the board in the defined areas of Bill C-23—the effect of the export on other provinces, the environment and the opportunity to purchase electricity on the terms and conditions as favourable as that which is proposed to be exported.

Senator Adams: The Council of the Crees, the Inuit in Quebec and Makivik Corporation have a James Bay principle

[Traduction]

M. Priddle: Je crois, sénateur Roblin, que vous avez raison en ce qui a trait aux aspects environnementaux.

Le sénateur Roblin: Actuellement, vous examinez toutes les demandes d'exportation sans chercher à savoir si d'autres analyses analogues ont déjà été effectuées. Pouvez-vous remarquer, dans la plupart des cas, que la demande d'exportation a déjà été examinée au niveau provincial? Est-ce que cela se passe généralement de cette manière?

M. Izsak: Les exportations font généralement l'objet d'un examen provincial, mais ce n'est pas toujours le cas.

Le sénateur Roblin: Qu'en pensez-vous? Dorénavant, vous aurez à vous prononcer sur les analyses effectuées par les provinces. Avez-vous une idée des modifications que vous allez demander aux provinces car, si elles ne se conforment pas à vos normes, vous devrez passer outre. Qu'en pensez-vous? Existe-t-il dans les provinces un système satisfaisant ou devrez-vous mettre en place un programme destiné à les initier à vos normes?

M. Izsak: La nouvelle loi prévoit, au nombre des exigences en matière d'information, que l'Office se penche sur les procédures d'évaluation des provinces. Nous aurons donc l'occasion d'exiger que le demandeur nous fournisse des renseignements sur ces procédures, afin de les étudier. Ensuite, l'Office décidera si les procédures d'évaluation provinciales recoupent ou non les siennes.

Le sénateur Roblin: L'Office va donc devoir établir des règles que toutes les provinces seront tenues de respecter, faute de quoi vous devrez entreprendre votre propre étude.

M. Priddle: Monsieur le président, je crois que le choix du mot «règle» est excessif, mais nous espérons en effet, comme je l'ai dit dans mes remarques préliminaires, que la volonté d'éviter le dédoublement aura pour effet d'amener les provinces à élaborer de nouvelles procédures de réglementation conformes aux normes fédérales.

De fait, je crois que M. Strom, le vice-président de la Commission de conservation des ressources énergétiques de l'Alberta (Alberta Energy Resources Conservation Board) a demandé, lors de son témoignage devant vos homologues de la Chambre des communes, en automne dernier, que l'Office national de l'énergie fournisse des directives relativement aux procédures d'identification des excédents provinciaux d'énergie électrique susceptibles de se conformer aux exigences de l'Office national de l'énergie et de répondre aux besoins nationaux. Le terme «excédent» que j'ai utilisé, ne figure pas dans la nouvelle loi. M. Strom demandait des directives pour l'établissement des procédures provinciales qui seraient acceptables pour l'Office dans certains secteurs relevant du projet de loi C-23, en l'occurrence les conséquences des exportations sur les autres provinces, l'environnement et la possibilité d'acheter de l'électricité à des conditions aussi intéressantes que l'électricité exportée.

Le sénateur Adams: Le Conseil des Cris, les Inuits du Québec et la Makivik Corporation ont signé un accord de principe

[Text]

agreement. I would like to know what the agreement means. If another project at James Bay is built, do we have to go through another claim for the people in the community? When reading the bill, it sounds like it will go ahead without any agreement for the people in the community.

Mr. Priddle: Mr. Chairman, I regret that I cannot answer Senator Adams' question. It is outside my area of knowledge and that of my colleagues, and also really outside of our jurisdiction.

The Chairman: Senator Adams, we will have an opportunity to discuss this with the witnesses later on in the week.

We have scheduled another meeting to follow this one, which would give us an opportunity to discuss article 904 as it relates not only to Bill C-23 but as it relates to energy exports generally. We will also have an update on the recent cost benefit controversy.

Before we deal with that, I would like to revisit a couple of areas. I should share a bias with you. It seemed to me there might have been an easier way to avoid duplication by having the NEB waive hearings, where appropriate, rather than going about it in a backwards way.

I appreciate, Mr. Priddle, that you do not want to be drawn into this issue that you have come down firmly on both sides of, with respect to the politicization of whether or not there should be full blown hearings on a particular application for environmental or other reasons. Having said that, what about this harmonization? When I look at your statement, it leads me to believe that virtually every application to export will come before the NEB—and I should be more familiar with the act than I am—and the NEB will make a decision with criteria that you have described and so on whether or not to designate. The Governor in Council will go through a process of agreeing or not agreeing. We will read about it in the paper. Will you have hearings to determine whether or not you want to designate, or is that going to be a likelihood? In any event, having gone through this process, then you put onto the Governor in Council a regulator's job. These are busy people who always have other portfolio responsibilities. Here they are sitting as a regulator with your help.

Let us assume that Bill C-23 were law and you were now looking at the application that your panel will be dealing with next week. How would that work? It seems to me that, while we are potentially eliminating some duplication, which would be desirable, in the process of eliminating it we are causing additional duplication. We are adding the task of regulating to the burden of a group of people I already consider to be fairly busy, namely, our executive branch of government.

Mr. Priddle: Mr. Chairman, you did pose a number of questions on the way to that final question. I should like to quickly go over those.

We would not have any authority to hold hearings in regard to the question of the advice that we should give to the minis-

[Traduction]

au sujet de la Baie James. J'aimerais savoir ce que signifie cet accord. En cas de construction d'un autre barrage à la Baie James, devons-nous encore nous pencher sur les réclamations de la population de la région? Il semble que le projet de loi ne prévoit pas de consulter la population de la région.

M. Priddle: Monsieur le président, mes collègues et moi-même n'avons pas les connaissances nécessaires pour répondre à la question du sénateur Adams qui, par ailleurs, ne relève pas de nos compétences.

Le président: Sénateur Adams, nous aurons l'occasion d'en parler avec les témoins que nous devons rencontrer au cours de la semaine.

Une autre séance faisant suite à celle-ci nous donnera la possibilité d'étudier l'incidence de l'article 904 sur le projet de loi C-23 et sur les exportations d'énergie en général. Nous obtiendrons également de nouveaux renseignements sur la récente controverse concernant les coûts et avantages.

Avant de parler de tout cela, j'aimerais revenir en arrière sur certains points. J'aimerais vous faire part de mon opinion personnelle. Il me semble qu'on aurait pu plus facilement éviter le double emploi en donnant à l'ONE la possibilité d'annuler, au besoin, certaines audiences plutôt que de procéder de manière inverse.

Je comprends, monsieur Priddle, que vous ne veuillez pas revenir sur cette question sur laquelle vous avez pris une décision ferme au sujet du caractère politique des décisions concernant la tenue d'audiences pour l'étude des incidences environnementales ou autres de certaines demandes. Cela étant dit, qu'en est-il de l'harmonisation? D'après votre mémoire, il me semble que toutes les demandes d'exportation seront examinées par l'ONE et je crois, même si je connais pas assez bien la loi, que l'ONE devra prendre une décision en s'appuyant sur les critères que vous avez mentionnés afin de recommander ou non la prise d'un décret. Par la suite, le gouverneur en conseil devra accepter ou rejeter la recommandation de l'Office. La presse en parlera. Tiendrez-vous des audiences afin de décider si vous souhaitez recommander la prise d'un décret ou est-ce qu'une telle recommandation sera probable. De toute manière, une fois que vous aurez effectué toute cette démarche, vous chargerez le gouverneur en conseil d'effectuer un travail de réglementation. Les ministres sont des gens occupés qui ont d'autres responsabilités et vous leur confiez une tâche supplémentaire de réglementation qu'ils devront mener à bien avec votre assistance.

Supposons que le projet de loi C-23 soit adopté et que vous soyez saisi de la demande que votre comité d'experts va analyser la semaine prochaine. Comment allez-vous procéder? Il me semble qu'en essayant d'éliminer le dédoublement de certaines activités, ce qui est souhaitable, on répète inutilement d'autres opérations et on ajoute une tâche de réglementation à la charge de travail déjà suffisamment lourde de l'exécutif du gouvernement.

M. Priddle: Monsieur le président, j'aimerais passer en revue les questions que vous avez soulevées avant d'en arriver à la question finale que vous venez de formuler.

L'Office n'aura pas le pouvoir de tenir des audiences relativement à la recommandation suggérant au ministre d'agir ou

[Text]

ter about designation or non-designation by the Governor in Council. However, we would plan to call for written comments from the applicant and interested parties, always assuming that this was a project of some magnitude. There are many border crossing accommodations for electricity and minor international power lines that would not require anything other than we get the information and issue the permit; there would not be any considerations of environment or effects on neighbouring provinces.

The Chairman: You do that now, do you not?

Mr. Priddle: Yes, we do.

The Chairman: If I recall, in the evidence before the Commons committee there were some 26 examples of that.

Mr. Priddle: That is correct, Mr. Chairman. As I see the cabinet's job, it is simply to give a yes/no decision as to whether or not to designate a given project for the hearing route. I would not have thought that was an enormous amount of work. It might possibly be something that was done by the special committee of council on the recommendation of the minister. The minister, I presume, would get his advice on this matter. The parallel advice that he would need would come from his departmental experts. This is much the same thing as happens when we decide to issue a gas or electricity export licence under the present regime. It has to go to the Governor in Council to receive approval or not to be approved. In those circumstances, the department routinely provides a considered view to the minister on the basis of which he puts a recommendation before the Governor in Council.

I do not see that step as involving the executive branch of government in a great deal of work.

The Chairman: Provided they do what you say?

Mr. Priddle: Yes.

The Chairman: If your board's recommendation or a successor board's recommendation was not accepted, it would be an interesting piece of public business. It would then go into a public forum and we would read a lot about it. I do not know what time it would take. Again, you did not want to be drawn into the merits or demerits of that.

Mr. Priddle: Preferably not.

The Chairman: I will respect that. Let me approach this again from a very general basis. When this was dealt with by the House of Commons, the controversial areas fall into two categories. The first area is environmental groups, some of whom we have heard from and others we will be hearing from. They are concerned that there is a reasonably strong possibility that a hydro or thermal project will proceed and there will not be an opportunity to intervene or to be involved in the decision at the regulatory level. I will not go into detail on that. There is another group who appeared before the committee—the power companies. They were concerned about the same thing, but for a different reason. Their reason had to do with power exports and the possibility of narrow provincial interests being a serious impediment to their objectives to export power, a kind of Bonneyville inertia type problem within Canada that

[Traduction]

de ne pas agir par voie de décret. En revanche, dans le cas d'un projet de grande envergure, nous pourrions solliciter la présentation de commentaires écrits de la part du demandeur et des parties intéressées. Il existe de nombreuses ententes de transport d'électricité au-delà de la frontière et maintes petites lignes internationales. Dans de tels cas, nous nous contenterions de réunir les informations et d'émettre le permis sans nous lancer dans l'étude des impacts sur l'environnement ou des incidences sur les provinces voisines.

Le président: Vous procédez déjà de cette manière, n'est-ce pas?

M. Priddle: En effet.

Le président: Si je me souviens bien, 26 exemples de ce type ont été mentionnés devant le comité des Communes.

M. Priddle: C'est exact, monsieur le président. D'après moi, la tâche du Cabinet consiste tout simplement à recommander ou à rejeter l'examen d'un projet au cours d'une audience publique. Je ne pense pas qu'il s'agisse là d'une tâche énorme. Il serait peut-être possible de la confier au comité spécial du Conseil sur la recommandation du ministre. Je suppose que le ministre se fera conseiller sur la question par les spécialistes de son ministère. Cette façon de procéder est à peu près la même que celle que nous appliquons actuellement pour prendre une décision quant à l'émission d'une licence d'exportation de gaz ou d'électricité. Notre décision doit être approuvée ou rejetée par le gouverneur en conseil. Normalement, le ministère présente un point de vue informé au ministre qui s'en sert pour présenter la recommandation au gouverneur en conseil.

Je ne crois pas que cela occasionnera beaucoup de travail à l'exécutif du gouvernement.

Le président: À condition qu'il suive votre recommandation?

M. Priddle: Oui.

Le président: Mais si le gouverneur en conseil n'accepte pas la recommandation de l'Office ou de son successeur, l'affaire prendrait tout à coup une toute autre dimension. Elle serait traitée sur la place publique et ferait les manchettes des journaux. Je ne sais pas combien de temps il faudrait pour régler une telle question. Là non plus, vous n'avez pas voulu vous prononcer sur les avantages et les inconvénients de cette formule.

M. Priddle: Je n'y tiens pas.

Le président: Je comprends. Permettez-moi d'aborder encore le sujet de manière très générale. Lorsque cette question a été traitée à la Chambre des communes, les sujets de controverse se répartissaient en deux catégories. Il y avait tout d'abord les groupements environnementaux. Nous en avons entendu quelques-uns et nous entendrons les autres plus tard. Ils déplorent que les projets hydroélectriques ou thermiques aient de fortes chances d'être entérinés et qu'ils n'aient pas l'occasion d'intervenir ou de participer à la décision au niveau de la réglementation. Je n'entrerai pas dans les détails. Puis, le comité a entendu un autre type d'intervenants, les producteurs. Leur sujet de préoccupation était le même, mais pour des raisons différentes. Ils craignaient en effet que les exportations d'électricité se heurtent à l'étroitesse des intérêts provinciaux, à l'inertie de certaines municipalités comme Bonnyville. Bien

[Text]

could be avoided if, as of right, these matters were dealt with as a Canadian issue rather than as a B.C. or Alberta or New Brunswick or Nova Scotia issue.

Those seem to be the two areas of general concern. I have just stated them as I understand them. Perhaps you could comment on them.

Mr. Priddle: Mr. Chairman, on the environmental side, that is for the minister to respond to. I will give you my expectation that a project of a magnitude which could have a significant environmental impact would be the subject of a recommendation by the board to the minister that the Governor in Council designate it for public hearing.

My personal view is that it would be almost certain that the Governor in Council would respond to that, assuming that the board put a clear and strong case for such treatment. As has been pointed out in an exchange with your colleague, if the Governor in Council did not do that, as a lay person, I presume that the court route would be open to an aggrieved party—not to compel the National Energy Board to look at this, but to compel an environmental assessment and review pursuant to the guidelines order or whatever legislation succeeds—which it is rumoured—embodies the guidelines order in statute.

In regard to narrow provincial interests impeding exports, I am optimistic that as time goes on that problem will go away. The information that the board has, for example, is rather encouraging as to cooperation between British Columbia and Alberta. There is a preparedness on the part of British Columbia to cooperate if there are opportunities for the export of Alberta power across B.C. into the American Pacific Northwest. That is a major change from three or four years ago when, in our electricity hearings, we were told by a B.C. Hydro representative that in no circumstances would they allow the wheeling of Alberta power to export across their province. There is a much greater preparedness than a few short years ago for Canadian utilities to cooperate with each other in intra Canada trade.

The Chairman: Thank you very much. Our time is now up. After we have had further hearings if there are other questions perhaps we could put them in writing or, if necessary, we could request additional evidence.

This is a late evening meeting and I do not propose to go any further beyond our allotted time for this first session. In closing it, I thank you very much, Mr. Priddle and your colleagues, for your assistance with our problems with Bill C-23 and for helping us to better understand it. I now propose to adjourn for two minutes. We will then reconvene and deal with some questions that arise out of our reference of the Energy Option Study.

(Short recess).

[Traduction]

entendu, on pourrait éviter ce problème en donnant la primauté aux intérêts du Canada plutôt qu'à ceux de la Colombie-Britannique, de l'Alberta, du Nouveau-Brunswick ou de la Nouvelle-Écosse.

Voilà les deux types de préoccupations générales qui ont été évoquées. Je les ai énoncées à ma manière et j'aimerais vous demander vos commentaires à leur sujet.

M. Priddle: Monsieur le président, c'est au ministre qu'il revient de répondre aux questions se rapportant à l'environnement.

Dans le cas d'un projet de grande envergure qui aurait des incidences importantes sur l'environnement, je suis convaincu que l'Office recommanderait au ministre que le gouverneur en conseil ordonne la tenue d'audiences publiques. À mon avis, le gouverneur en conseil accepterait presque certainement une telle recommandation présentée de manière claire et ferme par l'Office. Comme nous l'avons dit à votre collègue, s'il advenait que le gouverneur en conseil refuse la recommandation de l'Office, je présume que la partie lésée pourrait se tourner vers les tribunaux, non pas pour demander à l'Office national de l'énergie d'examiner l'affaire, mais pour exiger une évaluation environnementale conformément aux lignes directrices ou à la législation qui les remplacera et qui, d'après ce qu'on dit, donnera aux lignes directrices force de loi.

Quant aux risques que les exportations se heurtent à l'étroitesse des intérêts provinciaux, je crois bien que cet obstacle disparaîtra peu à peu avec le temps. Les renseignements dont l'Office dispose sont plutôt encourageants au chapitre de la coopération entre la Colombie-Britannique et l'Alberta. La Colombie-Britannique est prête à collaborer à l'éventuelle exportation d'énergie albertaine vers la région nord-ouest du Pacifique américain. Voilà qui représente un changement important par rapport au point de vue avancé il y a trois ou quatre ans par la Colombie-Britannique. En effet, un représentant de B.C. Hydro avait affirmé, lors de nos audiences, que la province n'accepterait jamais que l'électricité albertaine destinée à l'exportation traverse son territoire. Les services publics sont beaucoup plus disposés qu'il y a quelques années à collaborer au commerce intérieur canadien.

Le président: Je vous remercie. Le temps dont nous disposons est écoulé. Si nous avons d'autres questions à formuler après avoir entendu d'autres témoignages, nous pourrions peut-être les adresser par écrit ou, au besoin, vous convoquer à nouveau.

Cette réunion est assez tardive et je n'ai pas l'intention de prolonger cette première séance. Pour terminer, je remercie M. Priddle et ses collègues qui nous ont donné des éclaircissements et nous ont aidé à mieux comprendre le projet de loi C-23. Je propose de lever la séance pour deux minutes. Nous nous retrouverons par la suite pour étudier les questions concernant le rapport de la confluence énergétique.

(Courte pause)

[Text]

The Chairman: Honourable senators, I reconvene the meeting to take advantage of the presence of representatives from the National Energy Board, under the leadership of its chairman, to discuss matters that arise out of our reference from the Senate with respect to the Energy Options Report tabled in the House of Commons and the Senate in, I believe, August of 1988.

I invite Mr. Priddle to make an opening statement, if he wishes to do so. If not, we will go directly to questions. But perhaps a few words would be helpful. I invite you to give us those now.

Mr. Priddle: Mr. Chairman, honourable senators, as you are no doubt aware, the Energy Options Report made a number of observations related to areas of the National Energy Board's mandate. These concern interprovincial trade in natural gas and electricity; energy and the environment; energy and markets; and energy efficiency. I will be pleased, with my colleagues, to answer any questions you may have on these or related matters. At the start, could I report to you on one specific initiative which the board has undertaken at the request of the minister following the Energy Options Report. This relates to interprovincial trade in electricity and third-party access to electrical transmission systems of utilities.

You may recall that the Energy Options group focused on two issues in this regard. It stated that, first, as a matter of principle, electrical energy generation should be organized on a cooperative interprovincial scale where this is economically viable. Secondly, that the federal government could pursue a role as catalyst, or as a principal party, to formulate the conditions under which the provinces have rights and access on a business basis to other provinces' electricity corridors or electrical grids for the purpose of transmitting electricity to a market not adjacent to the first province.

In September, 1988, Mr. Masse wrote to me with respect to the role the Government of Canada might play in eliminating barriers to interprovincial trade in electricity. He asked that the board "identify and examine adequate and feasible measures which would make it possible to permit interprovincial trade in electricity to grow; encourage greater cooperation between utilities in the planning and development of their systems; and to give to buyers and sellers of electricity commercial access to available transmission capacity across intervening provinces for wheeling purposes."

In March, 1989, I wrote to Minister Epp informing him of the approach that the board envisaged for conducting its review. Briefly, the board is planning to carry out its review along two separate tracks, the first focusing on inter-utility cooperation and the second addressing questions related to third party transmission access.

Work with respect to the first track is well underway, and in conducting it, the board will be seeking advice and information

[Traduction]

Le président: Honorables sénateurs, nous allons reprendre nos travaux et profiter de la présence des représentants de l'Office national de l'énergie sous la direction de leur président pour étudier les questions soulevées par le renvoi par le Sénat du Rapport de la confluence énergétique, déposé je crois au mois d'août 1988 à la Chambre des communes et au Sénat.

Je laisse le choix à M. Priddle de faire des remarques préliminaires ou de passer directement aux questions. Je crois cependant qu'une petite introduction serait utile et je l'invite donc à prendre la parole.

M. Priddle: Monsieur le président, honorables sénateurs, vous savez certainement que le Rapport de la confluence énergétique a présenté un certain nombre d'observations se rapportant à divers aspects relevant du mandat de l'Office national de l'énergie, en l'occurrence le commerce interprovincial du gaz naturel et de l'électricité, l'énergie et l'environnement, l'énergie et les marchés et le rendement énergétique. Mes collègues et moi-même sommes à votre disposition pour répondre aux questions que vous voudrez bien nous poser sur ces différents aspects ou sur d'autres sujets. Pour commencer, j'aimerais vous parler d'une initiative que l'Office a entreprise à la demande du ministre suite au dépôt du Rapport de la confluence énergétique. Cette initiative se rapporte au commerce interprovincial de l'électricité et à l'accès par un tiers aux services publics de transport d'électricité.

Vous vous souvenez peut-être que le Groupe d'étude de la confluence énergétique s'est penché sur deux aspects de cette question. Il a proposé, en premier lieu, que la production d'énergie électrique soit organisée de manière coopérative à l'échelle provinciale lorsqu'un tel système est économiquement viable. Deuxièmement, le Groupe a proposé que le gouvernement fédéral poursuive son rôle de catalyseur ou de chef de file dans la formulation des conditions en vertu desquelles une province a le droit d'accéder au réseau de transport ou de distribution d'électricité d'une autre province dans le but de transporter de l'électricité à destination d'une région qui n'est pas voisine de la province.

M. Masse m'a écrit, au mois de septembre 1988, au sujet du rôle que le gouvernement du Canada peut jouer dans l'élimination des obstacles au commerce interprovincial de l'électricité. Il a demandé à l'Office d'identifier et d'examiner les mesures appropriées et réalisables qui encourageraient la croissance du commerce interprovincial de l'électricité, une plus grande coopération entre les services publics lors de la planification et du développement des réseaux et donneraient aux acheteurs et fournisseurs d'électricité le droit d'accéder aux réseaux de transport d'électricité pour traverser un territoire et livrer de l'énergie dans une autre région.

Au mois de mars 1989, j'ai présenté au ministre Epp l'approche choisie par l'Office pour effectuer son étude. En résumé, l'Office prévoit de réaliser son étude en deux volets distincts. Le premier portera sur la coopération entre les divers services publics tandis que le deuxième concernera l'accès de tiers aux réseaux de transport.

Les travaux relatifs au premier volet sont bien engagés et l'Office a l'intention de demander des conseils et des renseigne-

[Text]

from Canada's electrical utilities and other interested parties. We will shortly be sending to interested parties a letter seeking their assistance and providing additional information about the review.

With respect to the second track, we will begin with a study of the technical issues associated with wheeling electricity and with transmission access, and we have contracted with a prominent consulting firm to conduct an initial study of these issues. This study will be made available to interested parties for comment when it is completed.

In its first report on inter-utility cooperation, the board will focus on the extent of the existing cooperation among utilities in Canada, and on the opportunities and benefits that might be derived from additional cooperation and mechanisms that would encourage new cooperative initiatives.

In conclusion, I might state more generally that much of the board's work in recent years has been related to adapting its regulatory process to a more market-oriented policy regime across the energy sector. This is reflected in our revised Licensing Procedures for Natural Gas, and as reflected in Bill C-23 for electricity. It is also reflected in our activity related to pipeline regulation. Paradoxically, perhaps, the introduction of a less-regulated natural gas market has meant much more activity for the moment on the part of the board relating to such things as conditions of access and transportation on natural gas pipelines. The regulation of the gas market resulted in many large users of natural gas purchasing their supplies directly from producers and marketers in Alberta and Saskatchewan. As a consequence, there are now many more shippers on the TransCanada pipeline than there were in the days when TransCanada, itself, acted both as the supply aggregator and the shipper to end users.

I think it fair to say that, as a result of our work in the past two or three years, there is now in place a set of rules which allow shippers access to the TransCanada system on a non-discriminatory basis.

Mr. Chairman, that completes my opening remarks. I would be pleased to answer any questions.

The Chairman: Thank you, Mr. Priddle. I now call upon Senator Balfour.

Senator Balfour: My questions are not directed at the precise issue that you just raised, Mr. Priddle, but rather directed to the FTA wording regarding proportionality. The questions are prompted by, first of all, a discussion we had yesterday with other witnesses and, secondly, by my interpretation of a response you gave earlier with respect to the export of electrical power.

[Traduction]

ments aux fournisseurs canadiens d'électricité et aux autres parties intéressées. Nous allons faire parvenir sous peu aux parties intéressées une lettre sollicitant leur aide et contenant des renseignements supplémentaires au sujet de l'étude.

Quant au deuxième volet, il commencera par une étude des questions techniques liées au transport de l'électricité sur le territoire d'une province tierce et au réseau de transport. Nous avons engagé un cabinet d'experts-conseils réputé pour effectuer l'étude préliminaire de ces aspects. Lorsqu'elle sera achevée, l'étude sera soumise aux parties intéressées en vue d'obtenir leurs commentaires.

Dans son premier rapport sur la coopération entre les sociétés publiques, l'Office étudiera le type de collaboration qui existe actuellement entre les services publics au Canada, ainsi que les possibilités et les avantages qu'il y aurait à accroître cette collaboration. L'Office étudiera également les mécanismes susceptibles d'encourager de nouvelles initiatives de coopération.

De manière générale, j'aimerais signaler en conclusion que l'Office a surtout cherché, depuis quelques années, à transformer son processus de réglementation en un régime plus axé sur le marché, dans tout le secteur de l'énergie. Cette volonté se retrouve dans les nouvelles procédures de licence de l'Office en ce qui a trait au gaz naturel et celles qui figurent dans le projet de loi C-23 au sujet de l'électricité. Nos activités se rapportant à la réglementation des pipelines en constituent un autre exemple. Paradoxalement, l'introduction du marché moins réglementé du gaz naturel entraîne peut-être pour le moment un accroissement des activités de l'Office en ce qui a trait à des aspects tels que les conditions d'accès et le transport par gazoduc. La réglementation du marché du gaz naturel a permis à bon nombre de grands utilisateurs de s'approvisionner directement auprès des producteurs et des sociétés de commercialisation de l'Alberta et de la Saskatchewan. Par conséquent, il y a désormais beaucoup plus d'expéditeurs qui empruntent le TransCanada Pipeline qu'il y en avait autrefois lorsque la société TransCanada assurait elle-même les rôles de fournisseur et d'expéditeur.

Je crois que c'est grâce aux travaux réalisés par l'Office au cours des deux ou trois dernières années que l'on dispose actuellement d'un ensemble de règles qui garantissent aux expéditeurs un accès non discriminatoire au réseau de TransCanada.

Voilà qui termine, monsieur le président, mes remarques préliminaires. Je suis à votre disposition pour répondre aux questions.

Le président: Merci, monsieur Priddle. Je donne la parole au sénateur Balfour.

Le sénateur Balfour: Mes questions ne concernent pas le point précis que vous venez de soulever, M. Priddle, mais plutôt le libellé de l'accord de libre-échange concernant la répartition proportionnelle. Mes questions s'inspirent d'une part d'une discussion que nous avons eue hier avec d'autres témoins et, d'autre part, de ma propre interprétation d'une réponse que vous avez donnée plus tôt au sujet de l'exportation de l'énergie électrique.

[Text]

First of all, to see if I understood you correctly, I believe what you said was that a supplier to a utility—a Quebec supplier of electrical power, in the precise example, to an American utility, if the contract so provides, at a point in time the contract could be terminated, thereby extinguishing the ongoing obligation to supply power, notwithstanding any provision of the FTA.

Is that accurate?

Mr. Priddle: Yes, Mr. Chairman. Senator Balfour is correct.

Senator Balfour: Even if proportionality had been invoked by Canada with respect to electrical power?

Mr. Priddle: Yes, Mr. Chairman, because proportionality—and I am glad Senator Balfour recognizes that proportionality is something which possibly arises in the future, but only under defined circumstances. That is the 904 circumstance where we might invoke certain GATT provisions to introduce a trade restriction. Once you introduce a restriction on the basis of those four GATT provisions, then you are into, amongst other things, proportionality.

But even if you were in that circumstance—we are certainly not in that circumstance—private contractual arrangements would still play. For instance, as they terminated in respect of, say, long-term electricity or gas exports, there would be nothing to prevent the electricity or gas being repatriated to Canada.

What proportionality says is that Canada, or the United States, as the case may be, would have to give continued administrative access for commercial parties to that proportion of the supply of the energy good in question that exports bore to total supply in the base period, which might be 36 months or whatever other period might be agreed upon.

There is a widespread misconception I believe, Mr. Chairman, that proportionality requires us to, as it were, force-feed the export market even when we might be short. That is incorrect. All it requires is that we would make available administratively by the provision of licences, orders or permits, as the case may be, that proportion of our total supply of that energy good that exports bore to total supply in the base period. It would then be for the commercial actors on both sides to cut deals.

The United States could only reach that defined proportion if there were a willing seller and a willing buyer relationship on the part of the Canadian and the American actors. Within that relationship, within that access, it would still be open to Canadian buyers of that energy good to bid it away from American buyers.

Senator Balfour: You led us into the natural gas situation. What you are saying, then, is that if gas is available and if the American willing buyer bids more than the Canadian buyer, then the American buyer would have first call on the gas up to the percentage of proportionality.

Mr. Priddle: Yes, Mr. Chairman, Senator Balfour is correct. That is another way of putting it. The Canadian govern-

[Traduction]

Mais d'abord, si je vous ai bien compris, vous avez dit qu'un fournisseur, dans votre exemple un producteur québécois livrant de l'énergie électrique à un client américain, est en mesure de mettre fin à un contrat d'approvisionnement d'énergie électrique, indépendamment des dispositions de l'accord de libre-échange, si l'entente contractuelle prévoit que la livraison peut-être suspendue à un moment donné.

Est-ce que c'est exact?

M. Priddle: Oui, monsieur le président, c'est exact.

Le sénateur Balfour: Même si le Canada a invoqué la répartition proportionnelle de l'énergie électrique?

M. Priddle: Oui, monsieur le président, et je suis content que le sénateur Balfour reconnaisse que la question de la répartition proportionnelle risque de se présenter un jour, mais uniquement dans certaines circonstances précises. Il s'agit de circonstances prévues aux termes de l'article 904 en vertu duquel nous pourrions invoquer des dispositions du GATT pour appliquer certaines restrictions. La répartition proportionnelle s'applique, entre autres choses, lorsqu'on impose une restriction en vertu de ces quatre dispositions du GATT.

Cependant, advenant de telles circonstances—et ce n'est certainement pas le cas actuellement—les ententes contractuelles privées continueraient de s'appliquer. Par exemple, en cas de suspension des ententes à long terme d'exportation d'électricité ou de gaz, rien n'empêcherait le Canada de récupérer l'énergie qu'il s'était engagé à exporter.

La répartition proportionnelle exige que le Canada ou les États-Unis, selon le cas, permettent aux parties commerciales d'avoir accès, administrativement parlant, à la proportion exportée des produits énergétiques en question par rapport à la production totale au cours de la période de référence, soit 36 mois ou toute autre période convenue.

Je pense, monsieur le président, que beaucoup de gens croient, de manière erronée, que la répartition proportionnelle forcerait le Canada à approvisionner son marché d'exportation même en période de pénurie. Cela est inexact. L'accord de libre-échange prévoit uniquement des dispositions administratives sous la forme de licences, d'ordonnances ou de permis, selon le cas, déterminant la proportion de nos réserves totales d'énergie que représentent les exportations au cours de la période de référence. À partir de là, il reviendra aux deux parties de conclure une entente.

Les États-Unis ne pourront atteindre la proportion ainsi définie que s'il y a une volonté de vente chez les Canadiens et une volonté d'achat chez les Américains. Cela n'empêchera pas les acheteurs canadiens de faire des offres plus intéressantes que celles des acheteurs américains.

Le sénateur Balfour: Vous avez pris l'exemple du marché du gaz naturel. D'après vous, si le Canada dispose de réserves de gaz et que l'acheteur américain fait une offre plus intéressante que l'acheteur canadien, il sera servi en priorité jusqu'à ce qu'il atteigne le maximum proportionnel.

M. Priddle: C'est exact. Monsieur le Président, l'interprétation du sénateur Balfour est exacte et représente une façon dif-

[Text]

ment or its agencies could not stop that transaction or that set of transactions up to the defined proportion.

Senator Balfour: Presumably, then, the same principle would apply to electrical supply.

Mr. Priddle: Mr. Chairman, I believe that is correct, yes.

Senator Balfour: That, to some extent, at least qualifies what you said earlier. Assuming an American buyer was prepared to outbid the Quebec buyer for electrical supply, then the American buyer could force the continuation of the export of the electrical supply.

Mr. Priddle: Mr. Chairman, again Senator Balfour is correct, but what that adds up to is that the Canadian exporter would be free to sell to the American buyer and Canadian governments would not stop him from making that sale.

The Chairman: We have touched upon one of the things that I wanted to address. I would like to get a little more general and ask Mr. Priddle if he could comment on something he did not mention specifically that is in the energy options report. It is really not a task that the report writers look to the NEB for. They look to the government for that, and it is that they be vigilant in the face of the commitment made in the agreement to live with proportionality in terms of ensuring adequate supply of energy goods for Canada. We had the benefit of hearing from the Chairman of the energy options process, Mr. Tom Kierans, on this. He said that as far as he was concerned, the only thing that he had in mind there—I do not know that he speaks for all participants in the process—was natural gas. This would then lead us into what you may possibly have had in mind with the cost benefit limitation on exports. Perhaps you didn't, and I appreciate that there are hearings on that that are currently under consideration.

What I am looking for is a general comment on what role you see the NEB playing if the government fulfills its obligation that the energy options paper said the government had, and that was to be vigilant. Let us use natural gas as an example, because Tom Kierans said that that is all he had in mind. How is the National Energy Board going to assist the Government of Canada with respect to exports of natural gas, for example, in ensuring that, having come out of a surplus test situation into a market based situation, free market access concept is the term, you will assist in that endeavour, which is to be vigilant and to ensure long-term security of supply of that energy good for Canada?

Mr. Priddle: Mr. Chairman, I would be glad to comment on that. I agree with Mr. Kierans that this is an energy good where we need to be vigilant because it is a non renewable resource and it tends to be committed, or a good deal of the cross-border commitment is on a long-term basis. About two-

[Traduction]

férente de voir les choses. Ni le gouvernement, ni ses organismes ne pourraient s'opposer à une telle opération ou série d'opérations tant que la proportion définie ne serait pas atteinte.

Le sénateur Balfour: Je suppose que le principe s'appliquerait à l'électricité.

M. Priddle: Monsieur le président, je crois en effet que c'est exact.

Le sénateur Balfour: Voilà qui modifie, dans une certaine mesure, ce que vous avez affirmé plus tôt. À supposer qu'un acheteur américain soit prêt à faire une offre plus intéressante que l'acheteur québécois d'énergie électrique, l'acheteur américain pourrait donc contraindre le Québec à poursuivre l'exportation d'énergie électrique.

M. Priddle: Monsieur le président, l'interprétation du sénateur Balfour est encore exacte, mais, dans de telles circonstances, l'exportateur canadien serait libre de vendre de l'électricité à l'acheteur américain sans que les gouvernements canadiens puissent intervenir.

Le président: Nous abordons un des aspects que j'avais l'intention d'examiner. J'aimerais revenir à un niveau un peu plus général et demander à M. Priddle de commenter certains éléments contenus dans le Rapport de la confluence énergétique qu'il n'a pas mentionnés expressément. Les auteurs du rapport ne considèrent d'ailleurs pas que ces éléments relèvent de l'ONÉ. Ils se sont plutôt adressés au gouvernement en lui demandant d'être vigilant à l'égard de l'engagement contenu dans l'accord de garantir la répartition proportionnelle tout en assurant un approvisionnement énergétique suffisant pour le Canada. Nous avons eu la chance d'entendre le témoignage à ce sujet de M. Tom Kierans, le président du Comité de la confluence énergétique. Il nous a affirmé que le gaz naturel était, quant à lui, le seul produit énergétique auquel s'appliquait la répartition proportionnelle. Je ne sais pas s'il se prononçait également au nom des autres membres du comité. Voilà qui nous amènerait à ce que vous avez sans doute en tête au sujet des limites coûts-avantages imposées aux exportations. Mais ce n'est peut-être pas le cas et je sais que d'autres audiences se penchent actuellement sur ce sujet.

J'aimerais que vous nous donniez une idée générale du rôle que devraient jouer l'ONÉ si le gouvernement honore l'obligation d'être vigilant qu'avait définie le Rapport de la confluence énergétique. Prenons l'exemple du gaz naturel, étant donné qu'il s'agit, d'après Tom Kierans, de la seule source d'énergie visée. Comment l'Office national de l'énergie peut-il, en matière d'exportation de gaz naturel, par exemple, aider le gouvernement du Canada, à rester vigilant et assurer la sécurité à long terme de l'approvisionnement d'énergie au Canada lors de la transition d'une situation énergétique excédentaire à une situation laissant libre cours au jeu des forces du marché?

M. Priddle: Monsieur le président, c'est avec plaisir que je vais répondre à cette question. Tout comme M. Kierans, je reconnais que nous devons faire preuve de vigilance, étant donné qu'il s'agit d'une ressource énergétique non renouvelable qui fait généralement l'objet d'engagements à long terme, tout

[Text]

thirds of the gas presently going to export is under licence, that is for terms of more than two years.

Let me say parenthetically, Mr. Chairman, that the hearing we have on at the moment, which is a written one, looks at the use of benefit cost analysis as a test of the public interest and the question of the degree to which flexibility provisions in contracts should be criteria for approval of applied for export licences. That proceeding does not really touch upon the question of defining how much gas is surplus to reasonably foreseeable requirements for use in Canada. Therefore, it does not really touch upon the issue of security of gas supply for Canadians. Instead, we have careful licensing procedures that involve public hearings and the opportunity for Canadian buyers to intervene if they feel that they are not getting access to gas under similar terms and conditions to which it is proposed to be exported.

We have as well an export impact assessment presently done by the board, but applicants are welcome to introduce their own evidence. It is designed to test whether the export of the gas that is the subject of an application would make it more difficult for Canadians to meet their energy needs. As well, we have a general public interest heading under which we look at whether the exporter either has the gas or has a reasonable prospect of getting it. If he hasn't got all of the gas applied for, it looks at whether he has provincial approval, whether he has a market to serve, proper contractual arrangements between exporter and American importer. So there is a hearing process, but apart from that there is also a very careful monitoring process that I would like to ask Dr. Miles to comment upon.

Dr. Peter Miles, Director General, Energy Regulation, National Energy Board: Mr. Chairman, several committee members will be familiar with the report that the board publishes every two years outlining the long-term outlook for energy supply and demand in Canada. We published the last version about a year ago. There will be a new edition out about a year from now, I expect, and what that report does specifically with respect to natural gas is assess, as best we can, what the remaining reserves are in the western basin and, to some extent, in the frontier regions. It assesses what Canadian and U.S. demands are likely to be at various price scenarios and consistent with estimates of North American supply.

Secondly, we have published in each of the last two years a shorter term assessment of the workings of Canadian natural gas markets, a document called "The Natural Gas Market Assessment". It looks at the changing market structure in Canada, the relationship between gas prices in Canada and prices of gas sold to Canadians and sold to the U.S. market. As well, it looks at the extent to which pipeline capacity is being used.

[Traduction]

au moins pour une bonne partie des exportations vers les États-Unis. Environ les deux-tiers de nos réserves de gaz sont actuellement exportées sous licence, dans le cadre d'ententes d'approvisionnement de plus de deux ans.

Permettez-moi d'ajouter entre parenthèses, monsieur le président, que l'audience que nous tenons en ce moment examine l'utilisation de l'analyse coûts-avantages pour évaluer l'intérêt public et étudie dans quelle mesure les clauses autorisant la modification des ententes contractuelles devraient être considérées comme des critères favorables à l'approbation des demandes de licence d'exportation. Ces audiences ne cherchent pas vraiment à définir la quantité de gaz qui serait considérée comme excédentaire par rapport aux besoins prévisibles raisonnables du Canada et, par conséquent, n'abordent pas véritablement la question de la sécurité de l'approvisionnement en gaz des Canadiens. Nous appliquons plutôt des procédures sérieuses d'étude des demandes de licence qui donnent lieu à des audiences publiques et permettent aux acheteurs canadiens d'intervenir s'ils estiment qu'ils ne bénéficient pas des mêmes conditions d'approvisionnement en gaz que celles qui sont proposées pour les exportations.

Par ailleurs, l'Office effectue actuellement une évaluation de l'incidence des exportations, mais nous acceptons les témoignages des demandeurs eux-mêmes. Cette évaluation est destinée à vérifier si l'exportation de gaz faisant l'objet d'une demande contribuerait à rendre plus difficile l'approvisionnement des Canadiens. D'autre part, nous tenons une audience d'intérêt public qui nous permet de savoir si l'exportateur dispose déjà de réserves de gaz nécessaires ou s'il a de bonnes chances de les obtenir. Si ce n'est pas le cas, nous vérifions s'il possède une autorisation provinciale, s'il a un marché à desservir, si des accords contractuels appropriés ont été conclus entre l'exportateur et l'importateur américain. Mais à part ces audiences, il y a également un processus de contrôle très minutieux que je vais demander à M. Miles de vous présenter.

M. Peter Miles, directeur général, réglementation de l'énergie, Office national de l'énergie: Monsieur le président, plusieurs membres du comité connaissent déjà le rapport que l'Office publie tous les deux ans pour brosser un tableau des perspectives à long terme de l'offre de la demande d'énergie au Canada. La version la plus récente a été publiée l'an dernier. La prochaine édition sera publiée dans un an. Dans ce rapport, l'Office cherche à évaluer, de la manière la plus juste possible, les réserves qui se trouvent dans le bassin de l'Ouest et, dans une certaine mesure, dans les régions pionnières. Il évalue les demandes canadiennes et américaines selon différents scénarios de prix et en tenant compte des estimations des réserves nord-américaines.

Deuxièmement, nous avons publié au cours de chacune des deux dernières années un document intitulé «Évaluation du marché du gaz naturel» qui analyse à plus court terme les fluctuations des marchés canadiens du gaz naturel. Cette étude s'intéresse aux fluctuations du marché canadien, aux rapports entre les prix du gaz au Canada et son prix de vente sur le marché canadien et le marché américain. Elle s'intéresse également à la capacité de gazoduc utilisée.

[Text]

The Chairman of the National Energy Board, Mr. Priddle, mentioned a moment ago that we also tried to analyze what the impact of substantial increments of exports on Canadian gas markets. In fact, last fall we put out a little analysis which tried to answer the question: What would happen to Canadian supply-demand and natural gas prices if our exports to the U.S. were to rise from current levels of approximately 1.5 trillion cubic feet to approximately 2 trillion cubic feet? We tried to trace through the implications of that question and we held a workshop on that in Calgary in late November of last year. Therefore outside of the hearing process, we perform a number of exercises which could broadly be called monitoring, I suppose.

Mr. Priddle: Mr. Chairman, I might mention something additional which would interest the committee, namely that we are presently conducting a careful evaluation of our energy supply branch. That is a group of engineers, geologists and economists, some of whom work here and others at the board's office in Calgary. The evaluation is being carried out by the director of the branch who is supervised by Dr. Miles. This person is a promising executive whom we got from a major Canadian oil and gas producer on executive interchange for a two-year period which started in the middle of last year. He is conducting an evaluation on the basis of, in part, interviews with gas producers, consumers and governments right across the country. If that person recommends that there are changes that need to be made to strengthen our capability or our methodology in this area of resource and reserves evaluation, that will be done.

The Chairman: Perhaps I might follow up with a description of the Canadian situation, and if you want to treat it as a hypothetical, you may do so. Assume for the moment that we have approximately 70 trillion cubic feet of deliverable reserves. Assume also that 50 per cent of those reserves are under contract for export. Assume that we have approved facilities to export up to 2 trillion cubic feet per year, since our current demand is close to that. You might also assume that we are happy to allow the market to continue to operate as long as we see that substantial amount of gas left in Canada that could be contracted for to serve Canadian needs.

Having made all of the above assumptions, when do we become worried? When do we do something to either restrict the flow of gas out, or provide encouragement for additional gas exploration and development, or alternative energy conservation. I am referring to some of those things that Energy Options wanted you to look at in terms of market efficiency and energy marketing and so on.

[Traduction]

Le président de l'Office national de l'énergie, M. Priddle, a mentionné que nous essayons également d'analyser l'incidence qu'auraient sur les marchés canadiens du gaz d'importantes augmentations des exportations. De fait, nous avons produit, au cours de l'automne dernier, une petite analyse qui tentait de répondre à la question suivante: comment réagiraient l'offre et la demande et les prix du gaz naturel au Canada si nos exportations à destination des États-Unis passaient du niveau actuel d'environ 1,5 billion à environ 2 billions de pieds cubes? Nous avons tenté d'évaluer les conséquences d'une telle augmentation et nous avons organisé un atelier sur cette question à Calgary à la fin du mois de novembre dernier. L'Office procède donc, en plus des audiences, à un certain nombre d'activités que l'on pourrait qualifier de manière générale d'exercices de surveillance.

M. Priddle: Monsieur le président, j'aimerais ajouter un détail susceptible d'intéresser le comité. L'Office se livre actuellement à une évaluation attentive de la Direction des approvisionnements énergétiques. Cette Direction est composée des ingénieurs, géologues et économistes qui sont en poste ici même ou au bureau de l'Office à Calgary. Cette évaluation est effectuée par le directeur lui-même, sous la supervision de M. Miles. Le directeur est un cadre à l'avenir prometteur qui nous vient d'une importante société canadienne de production de pétrole et de gaz. Il fait partie d'un échange de cadres qui doit durer deux ans et qui a commencé au milieu de l'an passé. Son évaluation s'appuie en partie sur des entrevues réalisées dans tout le pays avec des producteurs de gaz, des consommateurs et de gouvernements. Nous avons l'intention d'appliquer les recommandations que nous présentera cette personne et d'effectuer les éventuelles modifications qui s'imposeront pour renforcer nos capacités ou la méthodologie que nous appliquons dans ce secteur d'évaluation des ressources et des réserves.

Le président: Permettez-moi de poursuivre par une description de la situation canadienne que vous pourrez, si vous le voulez, considérer comme hypothétique. Supposons pour le moment que nos réserves disponibles se chiffrent à environ 70 billions de pieds cubes. Supposons également que 50 p. 100 de ces réserves soient prévues pour l'exportation. Supposons que nous disposions d'installations approuvées pour l'exportation maximale de 2 billions de pieds cubes par an, étant donné que notre demande actuelle atteint à peu près ce volume. Vous pouvez également supposer que nous acceptons que les exportations se poursuivent dans la mesure où le Canada dispose de suffisamment de gaz pour répondre aux besoins de la population.

Compte tenu de toutes ces hypothèses, à partir de quel moment devons-nous commencer à nous inquiéter? Quand devons-nous prendre des mesures afin de limiter les exportations de gaz ou encourager d'autres activités d'exploration et de mise en valeur du gaz ou d'autres activités d'économie d'énergie. Je me rapporte à certaines mesures sur lesquelles le Comité de la confluence énergétique avait demandé à l'Office de se pencher en matière de rentabilité du marché, de commercialisation de l'énergie, etc.

[Text]

In other words, does the board have something in mind or do you expect to come up with something that is a criteria? Using the hypothetical that I have given, are we close to that? I suppose that, with respect to cost benefit, the industry misinterpreted the board and was surprised, and thus complained about the potential for another surprise.

Then the last part of my question is: Bearing in mind the responsibility you have accepted, when do we know what the rules are in terms of marketing additional gas? Here I am talking of rules that would interfere with and prevent further marketing.

Mr. Priddle: Mr. Chairman, I will start on your question and then I will ask Dr. Miles if he wishes to add anything. I might say that your rough numbers certainly accord very closely with mine. We are consuming approximately 2 trillion per year and exporting closing to 1.5 trillion per year.

By the way, Mr. Chairman, I asked for and received an interesting statistic the other day that I will put before the committee. That is that we exported somewhat less natural gas in the 1980s than we exported in the 1970s. There is a widespread misconception that our exports have been rising almost continuously in aggregate comparing the two decades; less in the 1980s than in the 1970s. Of course, the trend was very much upwards in the second half of the 1980s, and we think that will continue.

The Chairman: That may be explained when you consider the U.S. consumption in the 1970s.

Mr. Priddle: That is correct.

The Chairman: It dropped to 16 and is now up to 18 on its way to 19, so the demand was not there. However, the demand is returning so we are revisiting that time.

Mr. Priddle: We are producing about 3.5 trillion per year and we have around 70 trillion in reserve, so there is an RP ratio, to the extent that that is meaningful, of about 20.

I would remind you that, for many years, the U.S. in the lower 48 states has been operating a very successful gas supply business with a reserves to production ratio of about ten to one.

Mr. Chairman, approximately 40 per cent of that 70 TCF is presently committed to export by long-term licence. We will not have the two TCF per year export capability for a little while yet. In exporting 1.5 trillion—and it was actually about 1.33 trillion last year—we are bumping the operational capacity of the pipelines so that almost all of the pipelines are, in the operational sense, full, except for the Westcoast Transmission System, which still has some spare capacity. Therefore we would have to add quite a lot of capacity to reach the two TCF, and that would take very careful scrutiny by the board.

[Traduction]

Autrement dit, est-ce que l'Office a prévu quelque chose ou se propose-t-il de définir bientôt un critère? Les hypothèses que j'ai formulées sont-elles proches de la réalité? Je suppose que l'industrie a mal interprété l'Office relativement aux coûts-avantages, qu'elle a été surprise et qu'elle craint une autre surprise.

La dernière partie de ma question se présente comme suit: Compte tenu de la responsabilité que vous avez acceptée, quand aurons-nous connaissance des règles qui s'appliqueront en matière de commercialisation d'autres réserves de gaz? Je fais allusion ici à des règles qui s'appliqueraient à la commercialisation du gaz et qui empêcheraient l'augmentation des quantités mises sur le marché.

M. Priddle: Monsieur le président, je vais répondre à votre question et je demanderai ensuite à M. Miles d'ajouter les commentaires qu'il jugera appropriés. Je dois dire que les chiffres que vous avez cités correspondent assez bien à ceux dont je dispose. Nous consommons environ 2 billions par an et nous exportons près de 1,5 billion chaque année.

En passant, monsieur le président, j'ai demandé et obtenu l'autre jour une statistique intéressante que je suis en mesure de présenter au comité. Nous avons exporté au cours des années 1980 moins de gaz naturel qu'au cours de la décennie précédente. L'opinion courante voulant que nos exportations aient augmenté de manière régulière en volume global au cours des deux dernières décennies est donc fausse, puisque nos exportations ont diminué au cours des années 1980. Bien entendu, la tendance était nettement à la hausse au cours de la deuxième moitié des années 1980 et nous pensons qu'elle va se maintenir.

Le président: Cela peut s'expliquer par la consommation américaine dans les années 1970.

M. Priddle: C'est exact.

Le président: La demande était inférieure puisqu'elle avait baissé à 16 et qu'elle se trouve désormais à 18 et qu'elle est en passe de monter à 19. Cependant, la demande est de nouveau à la hausse et le volume des exportations se rapproche du niveau qu'il atteignait auparavant.

M. Priddle: Nous produisons environ 3,5 billions chaque année et nous disposons de réserves d'à peu près 70 billions. Par conséquent, le ratio entre les réserves et la production est d'environ un pour vingt.

Je vous rappelle que, pendant de nombreuses années, les 48 États les plus méridionaux des États-Unis ont exploité avec grand succès des installations de production de gaz dont le ratio des réserves par rapport à la production était d'environ de dix pour un.

Monsieur le président, environ 40 p. 100 des 70 billions de pieds cubes sont actuellement réservés à l'exportation sous licence à long terme. Nous ne disposerons pas dans l'immédiat de la capacité d'exportation de 2 billions de pieds cubes par année. L'an dernier, nous avons vendu environ 1,3 billion de pieds cubes et, en exportant 1,5 billion, nous utilisons au maximum la capacité opérationnelle des gazoducs, si bien que presque tous les gazoducs sont pleins, à l'exception du réseau Westcoast Transmission qui conserve encore certaines disponibilités. Il faudrait donc augmenter considérablement la capa-

[Text]

So, Mr. Chairman, I think that is the first control of sorts on gas exports, and it is looking ahead a long way. Each time a major gas pipeline expansion comes before the board, the board wants to satisfy itself that there is not just gas dedicated to that expansion by way of contracts by people who are prepared to pay demand charges on the pipeline for, let us say, 15 years, but also that there is an adequate supply of gas to keep the remaining pipelines in Canada, both domestic and export, full and also meet that expansion. Therefore we look at the situation in terms of the particulars of the expansion and the totality of the Canadian system.

The Chairman: If I could interrupt you at this point, because I think I have heard this before, a year ago or more, when we were talking about this situation prior to the FTA being implemented. One of the tools you see available to Canada, which comes under the NEB supervision, is the means by which we can actually export. In other words, the volume is a function of how many square inches or centimeters of pipe there is going across the border. That is one of the means you see by which you would ensure that Canada was vigilant in terms of how much natural gas was allowed out of the country at any given point in time. I am simply trying to make it a little more blunt than I hear you saying.

Mr. Priddle: Mr. Chairman, I would not put it too bluntly. I do not want to leave the committee with the idea that, put crudely, the board sees its authority over pipeline expansion as a proxy for an authority, say, to control trade by gas export licences which, it might be argued, has been weakened by the FTA. So I am not substituting one for the other. I am saying that every time a major expansion comes before the board, the board and, of course, the commercial parties look very critically at it from the standpoint of whether there is enough gas to keep this expansion for a reasonably foreseeable time, it might be 15 years. It is hard to look beyond that period, but we try to do so on a macro-basis. Nobody would want to—least of all the Western Canadian producing industry, on whom, in the last analysis, the infrastructure costs, the pipeline costs fall—see expansion taking place to deal with a situation of gas productive capacity where you had a curve rising and then within five or seven years falling off, so that you were left with unused capacity and the financial burden that that would impose. So we and the industry want to look ahead on the basis of commercial prudence to see that that pipeline will be kept full, either from Southern Canada or, in the longer term, from frontier resources. So that is a control.

[Traduction]

cité des gazoducs pour pouvoir exporter 2 billions de peids cubes et il faudrait que l'Office étudie attentivement cette question.

Je crois, monsieur le président, qu'il s'agit là de la première évaluation de ce type concernant les exportations de gaz et qu'elle projette assez loin dans l'avenir. Chaque fois que l'Office examine une importante expansion des réseaux de gazoducs, il doit s'assurer que l'expansion du réseau est justifiée par un nombre suffisant de contrats d'approvisionnement de gaz conclus avec des acheteurs qui sont prêts à payer les frais d'approvisionnement par gazoduc pendant une quinzaine d'années, mais également que les réserves de gaz sont suffisantes pour alimenter les autres gazoducs canadiens en vue de l'exportation et de la consommation intérieure, en plus du nouveau tronçon proposé. Par conséquent, l'analyse de la situation nous amène à prendre en compte les caractéristiques de l'expansion elle-même et l'ensemble du réseau canadien.

Le président: J'aimerais vous interrompre un moment, étant donné qu'il me semble avoir déjà entendu tout cela voici un an ou plus, lorsque nous avons étudié cette situation avant l'entrée en vigueur de l'accord de libre-échange. Le matériel utilisé pour l'exportation du gaz est un des moyens dont le Canada dispose pour exercer un contrôle, sous la supervision de l'ONÉ. Autrement dit, le volume de gaz exporté dépend de la quantité de pouces ou de centimètres carrés de gazoducs qui traversent la frontière. Selon vous, c'est un des moyens dont dispose le Canada pour contrôler la quantité de gaz naturel qu'il autorise à quitter le pays à un moment ou à un autre. Voilà une façon un peu plus brutale de présenter les faits que vous venez d'exposer.

M. Priddle: Monsieur le président, je ne souhaite pas être aussi brutal, car je ne veux pas donner au comité l'impression que l'Office considère ses pouvoirs sur l'expansion des réseaux de pipeline comme une substitution de ses pouvoirs de réglementer le commerce par l'intermédiaire des licences d'exportation de gaz naturel, pouvoirs que l'on pourrait juger amoindris par l'accord de libre-échange. Je refuse de substituer ces pouvoirs les uns aux autres. Chaque fois qu'il est question d'examiner l'expansion importante d'un pipeline, l'Office et, bien entendu, les industries intéressées, examinent très sérieusement la question afin de déterminer si les réserves de gaz sont suffisantes pour justifier cette expansion pendant une période prévisible raisonnable, soit une quinzaine d'années. Il est difficile de faire des prévisions au-delà d'une telle période, mais nous essayons de le faire. Il n'est de l'intérêt de personne et encore moins avantageux pour les producteurs de l'Ouest canadien qui, en dernière analyse, doivent assumer les coûts de construction de l'infrastructure et les coûts du pipeline, de décider d'agrandir un réseau pour répondre à une capacité de production de gaz caractérisée par une courbe ascendante suivie d'une chute dans les cinq ou sept années ultérieures, car la capacité non utilisée serait trop grande et la charge financière trop lourde. C'est pourquoi l'Office et l'industrie effectuent des prévisions afin d'agir avec prudence sur le plan commercial et d'être en mesure d'utiliser le gazoduc à pleine capacité grâce aux ressources du sud du Canada ou, à plus long terme, aux ressources des régions pionnières. C'est une certaine forme de contrôle.

[Text]

As I previously indicated, the licensing procedure is a control because it gives opportunity for Canadian buyers to register complaints that the board, assuming they are justifiable, will look into, and perhaps we would suspend the hearing while arrangements are made for the frustrated Canadian buyer to get gas. It is also a forum in which information becomes available. Every time we have a hearing, a body of information goes out to the players in the Canadian gas market. There is the information element that the board supplies through the gas market assessment and through the biannual supply demand updates.

The Chairman: You could not refuse licence if there was capacity, so you are toothless there.

Mr. Priddle: We believe we could. We believe our limitation is that of article 904, where it defines four GATT related circumstances where, if you invoke a restriction, you are into proportionality. We think there are other reasons for which we could licence restrictedly and where the Free Trade Agreement could not prevent the board from doing so. Possibly you had in mind that I would suggest a ratio of reserves to production which would signify a danger point beyond which we would not want to go. I do not think I can do that. I do not think I can point to a ratio, to an aggregate volume of gas exports or to a proportion of exports to domestic supply which would mark a turning point. As well, if we tried to do that, it would artificially constrain the market to the disadvantage of all players, including Canadian buyers. The board will simply carry on doing its job of licensing pipelines, providing public information and information for governments and watching the situations as they develop. If it finds that the market has become highly stressed and that Canadians are unable to get the gas they want and are prepared to pay for, it will intervene. I do not think it would be possible or prudent to try to identify in advance any volumes or ratios such as I have referred to—and no doubt there are more—at which we would press the alarm bell.

We have lots of confidence in the working of the market. If the people who were through the energy experience of the 1970s learned one lesson, it is that energy can and does behave much like any other good. It responds in terms of supply and demand to price signals. You can get remarkable turnarounds, such as the turnaround we saw between 1979 and 1982 as a result of prices signaling and actors responding to reduced consumption and increased production. There is no reason to think that that cannot happen in the future. In Canada we have seen changes in the past few years where Saskatchewan has become a significant net exporter of gas after having for many years been a net importer. It is now supplying useful amounts of gas to the interprovincial market and to export. That is as a result of price and government policies in the province.

[Traduction]

Comme je l'ai dit, la procédure de délivrance de licences est un moyen de contrôle, étant donné qu'il permet aux acheteurs canadiens de déposer des plaintes que l'Office examine lorsqu'elles sont justifiées. Nous décidons parfois de suspendre les audiences en attendant que des mesures soient prises pour que l'acheteur canadien lésé puisse être approvisionné en gaz. C'est également une tribune qui permet de recueillir des informations. Chaque fois que nous tenons une audience, les intervenants sur le marché canadien du gaz reçoivent tout un ensemble de renseignements. L'Office fournit des informations dans le rapport d'évaluation du marché du gaz et dans les mises à jour semestrielles de l'offre et de la demande.

Le président: Si les réserves existent, vous êtes dans l'impossibilité de refuser une licence.

M. Priddle: Pas du tout, nous croyons que ce serait possible. Notre seul obstacle est l'article 904 prévoyant quatre circonstances liées au GATT qui, en cas de restriction, nous contraignent à la répartition proportionnelle. Nous sommes également convaincus que l'accord de libre-échange ne peut nous empêcher de refuser, pour d'autres raisons, la délivrance de licences. Vous auriez peut-être voulu que je vous indique le ratio des réserves par rapport à la production qui constituerait une limite dangereuse à ne pas franchir. Je ne crois pas être en mesure de le faire. Je ne crois pas que je puisse vous indiquer un ratio, un volume global d'exportation de gaz ou une proportion des exportations par rapport aux approvisionnements intérieurs qui constitueraient une sorte de limite décisive. Par ailleurs, la définition d'une telle limite imposerait au marché une contrainte artificielle qui serait préjudiciable à tous les intervenants, y compris les acheteurs canadiens. L'Office continuera tout simplement d'exercer ses fonctions de délivrance de licences pour les pipelines, de fournir des informations au public et au gouvernement et d'observer les situations à mesure qu'elles évoluent. L'Office interviendra s'il s'aperçoit que le marché est soumis à d'intenses pressions et que les Canadiens ne peuvent se faire approvisionner en gaz même s'ils sont prêts à payer le prix. Je ne crois pas qu'il soit possible ou avisé d'essayer d'identifier à l'avance certains volumes et ratios que j'ai mentionnés, au-delà desquels il faudrait tirer la sonnette d'alarme.

Nous avons confiance dans les forces du marché. La crise énergétique des années 1970 nous a au moins appris que l'énergie peut se comporter de la même manière que tout autre produit offert sur le marché. Ses prix varient en fonction de l'offre et de la demande. On peut assister à des revirements remarquables comme celui qui s'est produit entre 1979 et 1982 suite aux signaux émis par les prix, période au cours de laquelle les intervenants ont réagi à la réduction de la consommation et à l'augmentation de la production. Il n'y a aucune raison que cela ne se reproduise pas à nouveau. Au cours de ces dernières années, le Canada a connu des changements puisque la Saskatchewan est devenue un exportateur net important de gaz après avoir été pendant de nombreuses années un importateur net. Elle contribue actuellement de manière utile à l'approvisionnement du marché interprovincial en gaz et en exporte également. C'est le résultat des prix et des politiques du gouvernement dans la province.

[Text]

The Chairman: You are right in that markets work over time. However, if I take the energy market back, say, 15 years, quite a few remarkable things have happened in the market in that period of time. I come from an energy producing area of Canada, and every time we get into, to use your words, "a highly stressed situation", the foregone economic benefits are to the people from my area, the people who produce the goods. In the short term they say, "Back off and get everybody out of there; let the market function and we will be happy to live with it." I have a lot of sympathy for that position, except in times when Canada or other countries fail to provide adequately for the kinds of surprises we seem to get every 10 years or so with short supply or some kind of interruption. So I become a little concerned when I hear people suggest, as you just did, that we wait until things are highly stressed. I know what politicians do under stress. They overreact and do funny things. I know that consuming Canadians outnumber producing Canadians, so if someone is going to get hurt, it is likely to be producing Canadians. I have a special interest in these questions because of my regional concerns about trying to ensure adequate provision so that there is less likelihood of a high-stress situation and politicians reacting and picking on those people who, by virtue of their smaller numbers, are the easiest to go after. So it is not an acceptable answer to me when I am told to wait until there are problems or trouble or a high-stress situation before reacting. If you would like to comment further, having regard to my concern, please do.

Mr. Priddle: Recognizing where you come from, both philosophically and geographically, I am very much in sympathy with the position you have expressed. Five of the members of the 11 member board come from the western provinces—two from Saskatchewan, two from Alberta and one from British Columbia—so western interests and, in particular, producing interests are well looked after by the board. When I suggested that we watch for stress in the market, the policy prescription there might well be to stand back and continue to let markets work. My feeling is that if governments step in to deny producers and royalty owners the revenues that arise on the upswing of the energy market, the stress in the market tends to be accentuated and the period of kind of apprehended supply shortage is lengthened, as compared to letting the market work or letting a producer appropriate and act on the higher revenue and create more supply. So please do not interpret markets being stressed and government then intervening as necessarily intervening to stop people or to deprive them of revenues. A lot would depend on the circumstances of the stress. This may be a bit fanciful, but it could be that an extraordinary demand was being placed on Canadian export gas by virtue of some vertical integration or corporate integration across the border. I do not see that as being present at all today. So that is rather theoretical. Stress could arise as a result of regulatory activity in our neighbour to the south. Obviously, that market has enormous buying power. As long as the market is allowed to work freely, the buying power on the part of, say, a midwest American gas purchaser is no greater than that of a central Canadian gas purchaser, and the central Canadian purchaser

[Traduction]

Le président: Vous avez raison, car les marchés évoluent avec le temps. Cependant, il suffit de revenir environ quinze ans en arrière pour s'apercevoir que des choses remarquables se sont produites sur le marché de l'énergie à ce moment là. Je viens d'une région productrice du Canada et chaque fois que nous traversons une période de grande tension, selon votre propre expression, ce sont les producteurs, les gens de ma région, qui en font les frais. À court terme, les producteurs sont prêts à laisser le marché évoluer tout seul et refusent toute intervention. Je suis tout à fait en faveur de cette position, sauf lorsque le Canada ou les autres pays ne parviennent pas à prévoir le genre de surprises que nous avons tous les dix ans environ et qui se caractérisent par une pénurie ou une interruption quelconque des approvisionnements. Par conséquent, je m'inquiète un peu lorsque des gens comme vous proposent de ne rien faire tant que le marché n'est pas soumis à de grandes tensions. Je sais ce que font les hommes politiques dans des situations de tension. Ils ont des réactions exagérées et bizarres. Je sais que les consommateurs canadiens sont plus nombreux que les producteurs et que ces derniers risquent plus de souffrir d'une telle situation. Je m'intéresse de près à toutes ces questions car mes origines régionales m'incitent à rechercher les dispositions qui seraient susceptibles d'éloigner les situations de grande tension et d'éviter les réactions des hommes politiques qui ont tendance à s'en prendre à ceux qui, étant moins nombreux, sont plus faciles à sacrifier. Par conséquent, je rejette la solution qui consiste à ne pas réagir avant que les problèmes ou que les tensions se soient aggravés. Si vous avez des commentaires à formuler au sujet de mon opinion, n'hésitez pas à le faire.

M. Priddle: Connaissant vos origines philosophiques et géographiques, je comprends très bien votre point de vue. À l'Office, cinq membres sur onze proviennent des provinces de l'Ouest, deux de la Saskatchewan, deux de l'Alberta et un de Colombie-Britannique. Par conséquent, les intérêts de l'Ouest et en particulier ceux des producteurs, sont très bien protégés par l'Office. Quand je propose d'attendre que les tensions se manifestent au sein du marché, cela revient à ne pas intervenir et laisser le marché évoluer de lui-même. J'ai l'impression que l'intervention des gouvernements pour empêcher les producteurs et les bénéficiaires des droits d'exploitation d'encaisser les recettes découlant de la hausse des prix sur le marché de l'énergie a tendance à augmenter les tensions sur le marché et prolonger les périodes de pénurie, alors qu'en laissant les forces du marché agir librement, les producteurs encaissent plus de recettes et les utilisent pour augmenter les approvisionnements. Il ne faut donc pas croire que le gouvernement attend que les tensions augmentent pour intervenir sur les marchés et s'opposer aux producteurs ou les priver de certaines recettes. Tout dépend des caractéristiques propres aux tensions. Tout cela peut paraître un peu imaginaire, mais les exportations canadiennes de gaz pourraient très bien faire l'objet d'une demande extraordinaire suite à une intégration verticale ou une intégration de sociétés de l'autre côté de la frontière. Tout cela est plutôt théorique, car je ne prévois rien de tel pour le moment. La réglementation imposée par nos voisins du Sud pourrait occasionner des tensions. Il est certain que le marché américain dispose d'un énorme pouvoir d'achat. Tant que le marché est livré à lui-même, le pouvoir d'achat d'un acheteur de gaz

[Text]

ought to be able to bid successfully for the gas that he wants. The buying power could be accentuated by American regulatory action, say in terms of freezing old gas prices and thereby allowing the purchaser to pay above market clearing prices for increments. That is the sort of thing that happened in the 1970s. It happened actually to our advantage because it was only because of that cushion of low-priced American gas that we were able to get up to \$4.94 U.S. for a thousand cubic feet of our export gas.

However, those are the sorts of market imperfections that we would be looking for if a stress situation arose which might require regulatory intervention. I can quite see that the appropriate policy prescription, if politicians could stand the heat for a while, would be simply to leave markets alone and let them correct themselves, because they will, in my view, tend to correct themselves more quickly without intervention than with intervention.

The Chairman: I think, as I said, I will go to Senator Roblin now. Further questioning would be harassment and I will rule that out of order.

Senator Roblin: Although I have been sort of eager to get into this thing, it seems to me that most of the points have already been covered to some extent, so while my remarks will hopefully add something, they certainly will not get into the basics of the thing. I think that the problem, Mr. Priddle, is that you are being asked by some to forecast the future in a way that no one can possibly do. When you are asked to provide some protection for consumers in Canada or for the people who are selling this gas, the implied assumption is that you know what is going to happen. Well, you do not know what is going to happen. That is why I think political interference is sometimes damaging, because the politicians do not know any more about what is going to happen than you do. I hope to goodness that we have learned something, from the experiences of the past five years, about the inadvisability of politicians setting prices in a field like this, in the way we did with the National Energy Program, and I doubt even the chairman approved of that.

To show you how fallible you are, Mr. Priddle, I can remind you that, I think it was in 1971, the National Energy Board determined that there was no surplus of natural gas available for export to the United States. That was 1971. That is how far-sighted they were in those days. I venture to say that, with all the expertise you have around you, your main problem in deciding whether you have a surplus or not may be just as difficult to handle as it was in 1971.

So I must say that I agree with the implication of your comment that you cannot tell the future and that the price system is the best way we have discovered so far to adjust for supply and demand, which is what we are discussing. In fact, if Canadians want energy security, all they have to do is pay for it. We have got all the oil and gas in the world, but it is not all

[Traduction]

du MidWest américain, par exemple, n'est pas plus grand que celui d'un habitant du centre du Canada. Par conséquent, l'acheteur canadien devrait être en mesure d'obtenir le gaz dont il a besoin. Une réglementation américaine pourrait accentuer le pouvoir d'achat en gelant les anciens prix du gaz et en permettant ainsi aux acheteurs de payer des suppléments par rapport au prix du marché. Nous avons connu ce genre de situation dans les années 1970. D'ailleurs, cette situation était à notre avantage, puisque le faible prix du gaz américain nous a permis d'exporter notre propre gaz à un prix pouvant atteindre jusqu'à 4,94 dollars américains les 1 000 pieds cubes.

Toutefois, nous serions à l'affût de ce genre d'anomalie s'il se présentait une situation nécessitant l'application d'une réglementation. Le meilleur remède serait, à mon sens, à condition que les hommes politiques puissent résister à leurs détracteurs pendant quelque temps, de laisser tout simplement jouer les forces du marché et d'attendre que le marché se stabilise de lui-même, car je suis convaincu que cela peut se produire plus rapidement sans intervention.

Le président: Comme prévu, je vais maintenant donner la parole au sénateur Roblin. D'autres questions sur le même sujet équivaldraient à du harcèlement et seront jugées irrecevables.

Le sénateur Roblin: C'est avec impatience que j'attendais mon tour pour poser des questions, mais il me semble que la plupart des points ont déjà été analysés. Par conséquent, mes remarques, pour utiles qu'elles soient, n'iront certainement pas jusqu'au fond des choses. Je crois, monsieur Priddle, que le problème tient au fait qu'on vous demande d'effectuer des prévisions qui ne sont à la portée de personne. Quand on vous demande d'accorder une certaine protection aux consommateurs canadiens ou aux producteurs de gaz, on suppose en fait que vous savez ce que l'avenir nous réserve. Or, ce n'est pas vrai. C'est pourquoi je suis convaincu que l'intervention politique peut parfois faire du tort, car les hommes politiques ne savent pas plus que vous ce que nous réserve l'avenir. J'espère sincèrement que les expériences que nous avons vécues depuis cinq ans nous seront utiles et que nous savons désormais qu'il n'est pas souhaitable que les hommes politiques fixent les prix comme ce fut les cas dans le cadre du programme énergétique national. Je ne suis pas certain d'ailleurs que le président ait été favorable à de telles mesures.

Permettez-moi de vous rappeler, monsieur Priddle, que vous n'êtes pas infallible et je n'en veux pour preuve que la constatation faite en 1971 par l'Office national de l'énergie révélant que le Canada ne disposait pas d'excédents de gaz naturel susceptibles d'être exportés aux États-Unis. C'était en 1971. À cette époque, l'Office n'était pas mieux renseigné que cela. J'ai l'impression que, malgré tous les experts dont vous êtes entourés, il vous est aussi difficile qu'en 1971 de préciser quels sont les excédents dont dispose le Canada actuellement.

C'est pourquoi, je suis bien d'accord avec vous pour dire qu'il est impossible de prédire l'avenir et que le prix est peut-être le meilleur moyen que nous connaissions pour équilibrer l'offre et la demande. En fait, si les Canadiens souhaitent une certaine sécurité sur le plan énergétique, ils doivent accepter d'en payer le prix. Nous disposons d'énormes réserves de

[Text]

available on an economic basis, and it is a question of how much the government wants to put up in the way of money to get that security which we are being asked to consider from time to time. I think your reply is a reasonable one and certainly one which I support, although not in a dogmatic way.

I think it is appropriate, insofar as the facts will allow you to make a judgment, that you should judge as to whether or not there is a surplus available for export in the country, and I was therefore quite interested to see in your comment on electricity that you state that part of your responsibility is to see that the quantity being exported does not exceed the surplus remaining after due allowance has been made for reasonably foreseeable requirements for use in Canada. That is a fair standard, and I see you seem to be putting it into effect, as far as I can tell, because the other day, we had applications for exports which were turned down on the grounds that there was some doubt as to whether there was that surplus available for the reasonably foreseeable future.

Now, the question, which has been approached tangentially so far, is: Can you make it stick? Here you are in the National Energy Board. You have got this responsibility for examining the question of surpluses. You make a decision on surpluses and there seems to be some objection to what you have done recently in this matter. I would like to know how you feel about making it stick. Do you feel you have the legal power under these statutes to do what I think you are trying to do?

Mr. Priddle: Thank you, Senator Roblin. I might just comment, I hope not facetiously, that I think the board, when it said in 1971 that there was no further surplus for export to the United States, was exactly right, and it was right at the price that then obtained. I think that, at 35 cents per cubic feet, there was no surplus.

Senator Roblin: I should have said that, because it reinforces my argument on price. When the price went up, people found all kinds of gas, and that is the fact. It is price driven.

The Chairman: But you had a surplus requirement at that time.

Mr. Priddle: That is correct, and we still do. That surplus requirement, which is going to be changed or taken away in respect of electricity by Bill C-23, remains for oil and gas. In a sense, we ask Canadian gas buyers to declare what is surplus and what their reasonably foreseeable requirements are, by giving them an opportunity every time somebody applies for long-term export, to say, in effect, whether or not their needs are satisfied for the long term.

The Chairman: Mr. Priddle, I am not sure whether Senator Roblin was referring to this, but I think he may have been referring to the recent refusal of export licences on the basis of the cost-benefit test, which you have, earlier in your testimony, indicated was not an attempt to protect long-term energy needs in Canada. I would just like to clarify that because it is a very good question and I am very interested to know what you have to say about it. However, I do not want to confuse that.

[Traduction]

pétrole et de gaz mais leur exploitation n'est pas toujours rentable pour le moment. Il faudrait donc déterminer combien d'argent le gouvernement serait prêt à dépenser pour obtenir cette sécurité qu'on nous réclame de temps à autre. Votre réponse me paraît raisonnable et je l'approuve, mais pas de manière dogmatique.

Selon moi, vous avez tout à fait raison d'évaluer, dans la mesure où vous pouvez le faire, quels sont les excédents dont le Canada dispose pour l'exportation. C'est pourquoi j'ai été intéressé par vos commentaires sur l'électricité. Vous avez dit en effet qu'il est de votre responsabilité de veiller à ce que la quantité d'électricité exportée ne soit pas supérieure aux excédents restants après mise en réserve d'une part suffisante pour répondre aux besoins raisonnablement prévisibles du Canada. Cette façon de procéder est tout à fait justifiée et il me semble que vous l'avez d'ailleurs mise en pratique puisque l'autre jour, des demandes d'exportation ont été rejetées, étant donné que l'existence d'excédents disponibles pour l'avenir prévisible n'était pas assurée.

La question que je veux poser a déjà été plus ou moins évoquée: Pouvez-vous imposer de telles mesures? L'Office national de l'énergie a pour responsabilité d'étudier la question des excédents. Les décisions que vous avez prises à ce sujet semblent récemment avoir soulevé des objections. J'aimerais savoir comment vous prévoyez d'appliquer vos décisions. Estimez-vous que la loi vous donne le pouvoir de faire ce que vous tentez d'imposer?

M. Priddle: Merci, sénateur Roblin. Permettez-moi de préciser, sans faire de plaisanterie, que l'Office avait tout à fait raison, en 1971, de déclarer que le Canada ne disposait pas d'excédents de gaz susceptibles d'être exportés aux États-Unis. Il avait tout à fait raison, compte tenu des tarifs qui étaient pratiqués à l'époque. À 35 cents le pied cube, il n'y avait pas d'excédent.

Le sénateur Roblin: J'aurais dû le préciser, car cela va dans le sens de ma théorie sur les prix. Quand les prix montent, les réserves de gaz exploitables augmentent. Les réserves sont liées au prix du marché.

Le président: Mais, à l'époque, il y avait une règle qui s'appliquait aux excédents.

M. Priddle: C'est exact et elle continue de s'appliquer. La règle relative aux excédents qui va être modifiée ou supprimée par le projet de loi C-23 continuera de s'appliquer pour le pétrole et le gaz. Dans un sens, nous demandons aux acheteurs de gaz canadiens d'évaluer les excédents et leurs besoins raisonnables prévisibles en leur donnant la possibilité, chaque fois que nous recevons une demande d'exportation à long terme, d'indiquer si les réserves permettront ou non de répondre à leurs besoins à long terme.

Le président: Monsieur Priddle, je ne crois pas que le sénateur Roblin faisait allusion à cela, mais plutôt au récent rejet des licences d'exportation sur la foi d'un examen coûts-avantages, décision qui, d'après les commentaires que vous avez formulés plus tôt au cours de votre témoignage, n'étaient pas une tentative de protéger les besoins énergétiques à long terme du Canada. Je voulais simplement préciser cela car il s'agit d'une très bonne question et je suis très intéressé par la réponse que

[Text]

Senator Roblin: I do not think you are exactly right. If the information given us by the staff is correct, it says that the reasons for the denial included concern about the adequacy of gas supply, the flexibility of contractual arrangements, and the likelihood that the applied-for exports would not generate net benefits for Canada. So the question of supply was part of it.

The Chairman: With that clarification, I think we are now ready for your answer Mr. Priddle.

Mr. Priddle: The staff, Mr. Chairman, has correctly informed you and Senator Roblin. There was a mix of those three reasons in each of the four licence applications which were denied. We announced the denial at the end of November and it took us some time to release the reasons. The reasons came out just before Christmas. However, Mr. Chairman, the inadequacy of supply really related to supply for the specific exports. What the board is looking for, as I said a few minutes ago, is a demonstration by the exporter that he has the volume of reserves and a productive capacity to meet his contractual commitments, which the board is being asked to endorse with a licence, over the term of the contract and the licence, or that he has a reasonable chance, if it is a long-term arrangement, to get that gas. In that regard, we would look at the exporter's track record of being able to contract for gas.

In two of the denied licences, both applied for by gas brokers, one of the factors was inadequacy of supply; but, Mr. Chairman, responsive to Senator Roblin, it was in the particular circumstance of that contract. It did not have anything to do with our global supply situation. In the other two cases, the denied export was requested by a large gas broker with a huge supply, and there was no problem on the supply side.

The fourth case was a major gas producer, and there was no problem with supply for that corporation either. We did find at the microlevel that there was not enough gas to support the two contracts I have mentioned. We did find the quantities applied for to be surplus to overall Canadian requirements because they were not contested in the complaints procedure, and our export impact assessment also gave them a green light.

Senator Roblin: The point I was trying to get at does not hinge on this issue, but hinges on the statement that you made that you have a responsibility to consider surpluses and the reasonably foreseeable requirements. This may be a hypothetical question, but if you were asked to approve an export which did not meet your view of a surplus that was available after reasonable consideration for future requirements, would you feel authorized to refuse the export licence on those grounds?

[Traduction]

vous allez nous proposer. C'est pourquoi, je voulais éviter toute confusion.

Le sénateur Roblin: Je ne pense pas que ce soit tout à fait exact. Si les renseignements que le personnel nous a fournis sont justes, les raisons invoquées relativement au refus font état des réserves insuffisantes de gaz, de la souplesse des arrangements contractuels et de la probabilité que les exportations visées par la demande n'apporteraient aucun avantage net au Canada. Par conséquent, la décision a tenu compte des réserves.

Le président: Après ces précisions, je crois que nous sommes maintenant prêts à entendre votre réponse, monsieur Priddle.

M. Priddle: Monsieur le président, le sénateur Roblin et vous-même avez été bien informés par le personnel. C'est une combinaison de ces trois raisons qui a amené l'Office à rejeter les quatre demandes de licence. Nous avons annoncé notre décision à la fin du mois de novembre et il nous a fallu quelque temps avant d'en exposer les raisons, juste avant Noël. Cependant, monsieur le président, l'insuffisance des réserves est une des raisons qui a été invoquée relativement à ces demandes d'exportation. Comme je l'ai dit il y a quelques instants, l'Office demande à l'exportateur de prouver qu'il dispose de réserves et d'une capacité de production suffisantes pour répondre aux engagements contractuels visés par la licence qu'il demande à l'Office, tout au long de la durée du contrat et de la licence, ou qu'il a de bonnes chances, s'il s'agit d'une entente à long terme, d'être en mesure de se procurer de telles quantités de gaz. Dans ce cas, l'Office consulte le dossier de l'exportateur afin de vérifier s'il est parvenu, par le passé, à se faire approvisionner en gaz.

Dans le cas de deux demandes présentées par des courtiers en gaz, la raison du rejet était l'insuffisance de l'approvisionnement; mais, pour répondre à la question du sénateur Roblin, cela se rapportait à un aspect particulier du contrat et n'avait rien à voir avec l'état de nos réserves globales. Dans les deux autres cas, l'autorisation d'exportation a été refusée à un important courtier en gaz disposant d'énormes réserves. Ces demandes ne présentaient donc aucun problème du côté des réserves.

La quatrième demande était présentée par un important producteur qui n'avait, lui non plus, aucun problème de réserve. Nous avons découvert, au niveau micro-économique, que les deux contrats que j'ai mentionnés ne disposaient pas de réserves de gaz suffisantes. Nous avons constaté que les quantités visées étaient excédentaires par rapport aux besoins globaux canadiens parce qu'elles n'avaient fait l'objet d'aucune contestation et que l'évaluation de l'impact des exportations avait également eu des conclusions positives.

Le sénateur Roblin: Le point que j'ai essayé de souligner ne se rapporte pas à ces aspects, mais plutôt à votre obligation de prendre en compte les excédents et les besoins raisonnables prévisibles. La question est peut-être hypothétique, mais puis-je vous demander si vous seriez autorisé à refuser une licence pour des exportations qui ne seraient pas conformes à votre évaluation de l'excédent disponible après analyse raisonnable des besoins futurs?

[Text]

Mr. Priddle: Mr. Chairman, I ought to reiterate the point that we do not measure surplus with any of the old style quantitative tests of reserving so many years of Canadian requirements in terms of reserves in western Canada and allowing the export of a block of gas which exceeded those requirements. They used to be 25 times the first forward years requirements in Canada. That concept no longer exists; but, Mr. Chairman, I regret to have to tell you that Senator Roblin's question takes us right into article 904.

The Chairman: That is all right.

Senator Roblin: That is the impression I got.

The Chairman: It is a very good question. I would appreciate your response.

Mr. Priddle: As the committee is well aware, we are required to give effect to the Free Trade Agreement; and if we refused a licence or were at the point of refusing a licence because there was an inadequate gas supply in Canada, I suppose we would have to look for an article 904 reason to conserve a non-renewable natural resource because there were general or local shortages in Canada or GATT-related matters such as that.

In those circumstances, under section 119.5(1) of the act, as it was amended to implement the Free Trade Agreement, we cannot on our own motion act to restrict an export where we have to have reference to the various subparagraphs of article 904 of the agreement. We are then in the hands of the Governor in Council, as I think we should be, because that relates to the triggering of the proportionality clause, among other things, and I think that is a very important policy decision which ought to be in the hands of the politicians.

Senator Roblin: What does the effect of the obligation to conserve a limited natural resource have on this situation? GATT is out there.

Mr. Priddle: I do not have the GATT in front of me, but I believe article XI:2(a) of GATT permits an export restriction in order to conserve a non-renewable natural resource.

Senator Roblin: That is my understanding.

Mr. Priddle: That is one of the footholds for introducing an article 904 type restriction; but, again, proportionality and pricing conditions then apply along with the condition about not disrupting normal channels of supply, which are the a, b, and c circumstances of article 904.

The Chairman: The question you really do not answer—and maybe I will take one more try at it—is when will you do that? When will you say that? I know you have no authority to refuse. That responsibility has to be taken by the Governor in Council, but you will have held the hearings; so presumably they are going to do as you say they will on Bill C-23 type of problems. So when will you trigger proportionality under the circumstances that Senator Roblin described?

[Traduction]

M. Priddle: Monsieur le président, permettez-moi de rappeler que nous n'évaluons plus les excédents selon la vieille méthode quantitative qui consistait à mettre de côté dans les réserves de l'Ouest canadien un volume suffisant pour approvisionner le Canada pendant plusieurs années et à autoriser l'exportation des volumes de gaz excédentaires. Les réserves étaient 25 fois plus élevées que les besoins canadiens au cours des prochaines années. Cette formule n'est plus appliquée, mais j'ai le regret de vous dire, monsieur le président, que la question du sénateur Roblin nous amène directement à l'article 904.

Le président: C'est très bien.

Le sénateur Roblin: C'était bien mon impression.

Le président: C'est une très bonne question. J'aimerais entendre votre réponse.

M. Priddle: Les membres du comité savent que nous devons appliquer les dispositions de l'accord de libre-échange et que si nous rejetons ou souhaitons rejeter une demande de licence parce que le Canada ne dispose pas de réserves suffisantes de gaz, je suppose qu'il nous faudrait trouver une raison compatible avec l'article 904 et invoquer la conservation des ressources naturelles non renouvelables, une pénurie générale ou locale au Canada ou d'autres aspects prévus par le GATT.

Dans de telles circonstances, conformément au paragraphe 119.5(1) de la Loi, telle que modifiée en vue de l'application de l'accord de libre-échange, nous ne pouvons de notre propre chef limiter une exportation qui tombe sous le coup des divers alinéas de l'article 904 de l'accord. C'est alors au gouverneur en conseil qu'incombe la décision et cela me paraît tout à fait justifié, car il s'agit alors de mettre en œuvre la clause de répartition proportionnelle qui représente, à mon avis, une décision très importante qui devrait être prise au niveau politique.

Le sénateur Roblin: Quelle incidence l'obligation de conserver une ressource naturelle limitée a-t-elle dans une telle situation, étant donné qu'il faut respecter les règles du GATT?

M. Priddle: Je n'ai pas les règles du GATT devant moi, mais je pense que l'article XI:2(a) du GATT permet la réduction des exportations dans le but de conserver une ressource naturelle non renouvelable.

Le sénateur Roblin: Je crois que c'est exact.

M. Priddle: C'est un des éléments qui nous permettent d'invoquer une restriction en vertu de l'article 904, mais la répartition proportionnelle et les conditions relatives au prix s'appliquent en même temps que l'obligation de ne pas perturber les voies normales d'approvisionnement. Ce sont les éléments a, b et c de l'article 904.

Le président: Je vais tenter encore une fois de vous poser la question à laquelle vous n'avez toujours pas répondu: dans quelles circonstances pouvez-vous agir de la sorte? Quand pouvez-vous invoquer cette clause? Je sais que vous n'avez pas le pouvoir de refuser. C'est le gouverneur en conseil qui doit exercer cette responsabilité, mais vous aurez tenu des audiences dont le rôle n'est pas d'imposer une réglementation, aussi leurs conclusions seront probablement, comme vous l'avez dit, les mêmes que dans le cas des problèmes soulevés par le projet de

[Text]

Mr. Priddle: Mr. Chairman, I presume that the occasion would be examination of a gas export licence application, because that is the only circumstance in the board's process when it is called upon to issue or not issue a licence. So the forum in which this issue would arise would be an NEB gas export licence hearing. Dr. Miles has reminded me that that is as far as the National Energy Board goes. It would be possible for the government, pursuant to section 119.3 of our act, to make a declaration providing for the maintenance or introduction of an article 904 restriction.

Mr. Chairman, my hope is that we never get into these circumstances; that markets will work to assure an adequate supply of gas for Canadians and export buyers, both of whom, let us assume, can pay the price to bring the supply forth. Given the administrative complexities that would arise once you have a declaration and article 904 is implemented, as a regulator, I would much rather not see that circumstance develop. Once you got into it, you would be into a great many administrative complexities. They would be particularly severe with respect to the electricity trade, but there would also be the problem of once you got in of how to get out of it.

Senator Roblin: With respect to electricity, once you have committed a customer to a long-term supply, particularly if he is a foreigner, you are stuck with that. It may be that the contract has a termination, but until it does, or until anything else enters into the situation, you cannot, in ordinary morality, to say nothing of anything else, interrupt that supply. You are supplying a large customer in the United States. How can you properly interrupt that supply? I do not think it could properly be done.

Mr. Priddle: Mr. Chairman, I tend to agree with that. Given the way that the Canadian and American economies are related in the manufacture and trade in goods, it would be very difficult indeed to interrupt a long-term supply of an energy form like natural gas or electricity.

I have an example of that. When the Government of Canada was getting tough with gas exports in the mid-1970s, my recollection is that the then Government of Ontario wished to implement allocation procedures for gas within the province, which would enable supplies to be maintained to the United States, with a particular eye on the effect that Canadian gas export restrictions could have on related industries in the United States. Let us take the automobile industry. They felt it was not realistic to expect that we could curtail the gas trade and at the same time maintain, let us say, the trade in automobiles and automobile parts unimpaired.

The Chairman: I would like to give Mr. Clay an opportunity to ask a few questions.

Mr. Dean Clay, Advisor to the Committee: Mr. Priddle, there are four export applications that the board denied last

[Traduction]

loi C-23. Par conséquent, à quel moment invoquerez-vous la répartition proportionnelle dans les circonstances décrites par le sénateur Roblin?

M. Priddle: Monsieur le président, je suppose que ce serait dans le cas de l'examen d'une demande de licence d'exportation de gaz, car c'est la seule occasion où l'Office est appelé à prendre une décision sur l'octroi d'une licence. Par conséquent, cette décision serait prise dans le cadre de l'audience publique concernant la délivrance d'une licence d'exportation de gaz par l'ONE. M. Miles me souligne que l'Office national de l'énergie ne peut pas aller plus loin. De son côté, le gouvernement pourrait, en conformité du paragraphe 119.3 de notre loi, se déclarer en faveur du maintien ou de l'introduction d'une restriction en vertu de l'article 904.

Monsieur le président, j'espère que cela ne se produira jamais, que les marchés permettront d'assurer un approvisionnement suffisant pour les consommateurs canadiens et les exportateurs, et que les uns et les autres seront capables de payer le prix nécessaire pour l'exploitation des réserves. En effet, j'aimerais autant, en tant que responsable de la réglementation, que l'on ne fasse jamais appel à la clause 904, étant donné les complications administratives qu'elle entraînerait. Les complications administratives seraient particulièrement délicates dans le cas de l'électricité, mais il faudrait aussi résoudre le problème du retour à la normale une fois que la clause aura été invoquée.

Le sénateur Roblin: Dans le cas de l'électricité, il n'est pas possible de revenir sur un engagement de livraison à long terme, en particulier lorsque le client est étranger. Il se peut que le contrat comporte une clause de résiliation, mais sinon, et tant que la situation reste la même, il est impossible, moralement parlant, entre autres, de suspendre les livraisons. Comment pouvez-vous suspendre l'approvisionnement d'un grand client américain? Je ne pense pas que ce soit possible.

M. Priddle: Monsieur le président, je suis plutôt d'accord avec tout cela. Les économies canadiennes et américaines étant intimement liées au niveau de la fabrication et du commerce des marchandises, il serait très difficile en effet d'interrompre l'approvisionnement à long terme d'une forme d'énergie telle que le gaz naturel ou l'électricité.

A titre d'exemple, vers le milieu des années 70, lorsque le gouvernement du Canada a voulu réduire les exportations de gaz, je me souviens que le gouvernement de l'Ontario de l'époque avait l'intention d'appliquer des procédures de répartition du gaz dans la province afin de garantir l'approvisionnement des États-Unis et d'éviter que certaines industries américaines souffrent des restrictions imposées par le Canada aux exportations de gaz. C'était le cas de l'industrie automobile. Aux yeux du gouvernement de l'Ontario, il était impossible de réduire les exportations de gaz tout en espérant qu'une telle mesure ne serait pas défavorable au commerce de l'automobile et des pièces détachées.

Le président: Je vais laisser M. Clay poser quelques questions.

M. Dean Clay, conseiller du Comité: Monsieur Priddle, les États-Unis ont-ils contesté les décisions de l'Office relative-

[Text]

November. Are you being challenged on those application denials in the United States?

Mr. Priddle: No, Mr. Chairman. All of the challenges have been by the frustrated exporters in the Canadian courts. At least three of the four exporters have applied for leave to appeal the board's decisions to the Federal Court of Appeal. I do not think any of them have yet got leave to appeal. Additionally, one frustrated American buyer has applied to the Federal Court similarly, and that same American buyer has applied to the board for a review of the relevant export decision.

Mr. Clay: Are any of these challenges yet being made under provisions of the Free Trade Agreement?

Mr. Priddle: Yes. One of the grounds of the applications for leave to the Federal Court of Appeal is that the board, under the Free Trade Agreement and the act as amended to reflect the Free Trade Agreement, did not have the jurisdiction to deny the exports.

Mr. Clay: So the board is being challenged under the terms of the Free Trade Agreement; yet, the reasons which you used for turning down those gas export applications did not pertain to article 904. They pertained to adequacy of gas supply in the case of a particular exporter, not to the overall supply. They pertained to the flexibility of contractual arrangements and to the likelihood that applied for exports would not generate net benefits to Canada.

If your rulings are overturned in a challenge through the mechanism of the Free Trade Agreement, does that not in effect extend the terms under which Americans can gain access to Canada's energy reserves at our expense?

Mr. Priddle: Mr. Chairman, the challenges as they relate to the Free Trade Agreement provisions relate to the board's use of benefit cost analysis. The appellants argue that benefit cost analysis is *de facto* in posing a minimum export price on the grounds that presumably there is a price at which the export would pass the benefit cost test and a price at which it fails. Therefore, it has the effect of the minimum export price. Minimum export pricing is one of the forbidden practices under Chapter 9 of the Free Trade Agreement.

Mr. Clay: In effect, you are saying that only two of the four denials are being challenged under the terms of the Free Trade Agreement because two were turned down on the basis of lack of adequacy of gas supplied by the exporting party?

Mr. Priddle: Yes. As far as I know, lack of adequacy of gas supply has not been a ground for challenge. The board, for instance in the case of exports applied for by Alberta and Southern Gas Company, gave the applicant only about two-thirds of the volume that it applied for, and did that on the grounds that it had not demonstrated that it had a reasonable chance of getting a supply of gas large enough to meet the applied-for quantities. There was no question, as I understand it, of any appeal of that decision.

[Traduction]

ment aux quatre demandes qui ont été rejetées en novembre dernier?

M. Priddle: Non, monsieur le président. Ce sont les exportateurs qui ont déposé des plaintes auprès des tribunaux canadiens. Au moins trois des quatre exportateurs ont sollicité auprès de la Cour d'appel fédérale l'autorisation d'en appeler des décisions de l'Office. Je pense qu'aucun d'entre eux n'a encore obtenu l'autorisation de faire appel. Par ailleurs, un acheteur américain s'estimant lésé a déposé une demande analogue à la Cour fédérale et demandé à l'Office de réviser sa décision relativement à la demande d'exportation visée.

M. Clay: Certaines de ces contestations invoquent-elles les dispositions de l'accord de libre-échange?

M. Priddle: Oui. Une des raisons invoquées dans les demandes d'autorisation d'en appeler déposées auprès de la Cour d'appel fédérale exposent que l'Office n'a pas, en vertu de l'accord de libre-échange et de la loi modifiée pour tenir compte de l'accord, le pouvoir de s'opposer aux exportations.

M. Clay: Par conséquent, l'accord de libre-échange est utilisé pour contester les décisions de l'Office et pourtant, les raisons que vous avez invoquées pour rejeter les demandes d'exportation de gaz ne se rapportent pas à l'article 904. Vous avez refusé la demande d'un exportateur parce qu'il ne disposait pas d'une réserve de gaz suffisante et non pas parce que les réserves globales étaient trop faibles. Vous avez invoqué la souplesse des dispositions contractuelles et la probabilité que les exportations visées par les demandes ne produiraient pas d'avantages nets pour le Canada.

Si les décisions de l'Office étaient renversées suite à une contestation invoquant l'accord de libre-échange, est-ce que cela ne prouverait pas que les Américains peuvent, à nos dépens, faire main basse sur les réserves énergétiques canadiennes?

M. Priddle: Monsieur le président, les contestations s'appuyant sur les clauses de l'accord de libre-échange se rapportent à l'utilisation par l'Office de l'analyse coûts-avantages. Les appelants prétendent que l'analyse coûts-avantages impose de facto un prix minimal à l'exportation, étant donné que les résultats de l'analyse coûts-avantages dépendent de la fixation du prix. Par conséquent, elle est influencée par le prix minimal des exportations. Or, l'imposition d'un prix minimal à l'exportation est interdite aux termes du chapitre 9 de l'accord de libre-échange.

M. Clay: En fait, seulement deux des quatre décisions sont contestées en vertu de l'accord de libre-échange, puisque vous avez rejeté deux demandes en donnant pour raison l'absence de réserves de gaz suffisantes chez l'exportateur.

M. Priddle: C'est exact. À mon sens, il n'est pas possible de contester un décision invoquant l'absence de réserves suffisantes. Par exemple, dans le cas des demandes d'exportation présentées par l'Alberta and Southern Gas Company, l'Office a autorisé le demandeur à exporter seulement les deux-tiers environ du volume visé par la demande, expliquant qu'il n'avait pas convaincu l'Office qu'il était raisonnablement en mesure d'obtenir des réserves de gaz suffisantes pour exporter les quantités indiquées dans la demande. À ma connaissance, le demandeur n'a pas fait appel de cette décision.

[Text]

Mr. Clay: I assume the board has texts of these challenges that are being launched. I think it might be useful for the committee if you could supply us with one example to show the wording and the grounds under which your ruling is being challenged through mechanisms of the Free Trade Agreement and the reasons that are being applied by the Americans in that challenge.

Mr. Priddle: Mr. Chairman, we would be glad to provide Mr. Clay with a copy of the text.

The Chairman: I assume those are public documents in any event.

Mr. Priddle: Yes, they certainly are.

The Chairman: If you could help by referring us to them, we will be able to get them.

Senator Roblin: What good is it going to do us? It is under judicial review and we will see what the judge says.

The Chairman: That is a good question. I have seen a number of opinions, and one of them, as expressed by Mr. Blue before a U.S. regulator, is that you really have no authority or the FTA supersedes virtually everything you have talked about. That is an overstatement and I do not want to go into it any further because I have not analyzed it properly. There are, and will be, a lot of challenges. We need quite a bit of jurisprudence on this before we know what the Free Trade Agreement provides in these areas.

Mr. Clay: I understand, Mr. Priddle, that you were saying this evening that the current level of export in the natural gas year that is under way would be about 1.5 trillion cubic feet?

Mr. Priddle: Yes. I think we exported one trillion three hundred and forty billion in calendar 1989 and exports will be up a bit this year. For exports to rise very substantially, we will need large increments to pipeline capacity such as have just been applied for in mid-December by TransCanada Pipelines for November 1, 1991.

Mr. Clay: That is not the point I wanted to make. In your last omnibus gas report you have a forecast for natural gas exports to the United States rising to 1.4 tcf in 1992 and staying at that level through the forecast period to the end of 2007. I am told by board officials that that was not constrained by pipeline capacity; that was constrained by U.S. demand. Do you still feel that that forecast of 1.4 tcf per year going into the United States based on their demand is realistic?

Dr. Peter Miles: One needs to use the word "forecast" with some certain exceptions, as Senator Roblin has noted.

We refer to the numbers in that analysis as being a projection of the outlook under different scenarios. In fact, the two different scenarios that we use produce similar results for gas exports.

[Traduction]

M. Clay: Je suppose que l'Office a le texte de ces actions en contestation. À mon avis, il serait utile que le comité puisse disposer d'un exemple afin de prendre connaissance du libellé de la contestation et des raisons invoquées pour contester votre décision en vertu des mécanismes prévus aux termes de l'accord de libre-échange ainsi que des raisons invoquées par les Américains.

M. Priddle: Monsieur le président, c'est avec plaisir que je fournirais un exemplaire du texte à M. Clay.

Le président: De toute façon, je suppose qu'il s'agit de documents publics.

M. Priddle: En effet.

Le président: Nous pourrions les obtenir si vous nous en donnez les références.

Le sénateur Roblin: À quoi ces documents vont-ils nous servir? Ces affaires étant devant les tribunaux, il nous suffit d'attendre la décision du juge.

Le président: C'est une bonne question. J'ai entendu plusieurs points de vue et selon un d'entre eux exprimé par M. Blue devant un organisme de réglementation américain, vous n'avez aucun pouvoir et l'accord de libre-échange fait pratiquement table rase de tout ce dont vous avez parlé. Ce point de vue est probablement exagéré et je n'ai pas l'intention de m'y attarder car je ne l'ai pas analysé comme il faut. Les contestations ne manquent pas et continueront d'exister. Tant que la jurisprudence ne sera bien établie, nous ne saurons pas ce que nous réserve l'accord de libre-échange dans ces domaines.

M. Clay: Je crois que vous avez dit ce soir, monsieur Priddle, que nos exportations de gaz naturel atteindront au cours du présent exercice environ 1,5 billion de pieds cubes.

M. Priddle: C'est exact. Je crois que nous en avons exporté un billion trois cent quarante milliards au cours de l'année 1989 et que les exportations sont légèrement en hausse cette année. Pour permettre une augmentation nette des exportations, il faudra accroître considérablement la capacité des pipelines comme la société TransCanada Pipelines s'est proposée de le faire pour le 1^{er} novembre 1991, dans une demande qu'elle a déposée à la mi-décembre dernier.

M. Clay: Cela ne répond pas à ma question. Dans votre dernier rapport sur la production globale du gaz, vous prévoyez que les exportations de gaz naturel à destination des États-Unis passera à 1,4 billion de pieds cubes en 1992 et demeurera à ce niveau pendant toute la période visée, jusqu'à la fin de l'année 2007. Les fonctionnaires de l'Office me disent que ces exportations ne sont pas limitées par la capacité du pipeline, mais par la demande américaine. Estimez-vous que les prévisions de 1,4 billion de pieds cubes pour les exportations de gaz aux États-Unis sont réalistes, compte tenu de la demande américaine?

M. Peter Miles: Il faut utiliser le terme «prévision» avec une certaine prudence, comme l'a signalé le sénateur Roblin.

Nous considérons les chiffres utilisés dans cette analyse comme des projections de l'avenir selon différents scénarios. De fait, les deux scénarios que nous avons appliqués produisent les mêmes résultats en matière d'exportation de gaz.

[Text]

At the time we did that analysis we were concerned and knew that the results of the analysis were heavily dependent on what one assumes about the U.S. resource base and the costs of extracting it; the Canadian resource base and the cost of extracting it; and the obvious U.S. and Canadian demand.

A large number of variables influence the kinds of results that one gets. We have done further work on it and have found that the results are in the range of anywhere between one and two Tcf, depending on what you assume about a lot of those uncertain variables.

I would be glad to send you the results of further work that we have done, Mr. Clay, if you do not already have them.

Mr. Clay: To conclude, I understand that your projections were based on the work of the Gas Research Institute in Chicago and their model. We spoke to the Gas Research Institute on our trip to Washington in November and were told that they regard that forecast as being out of date and low.

Dr. Miles: For clarification, the only part of that that came from the Gas Research Institute was the U.S. demand projection.

Mr. Clay: Yes.

Dr. Miles: That may well be out of date. In general, I agree; those projections are out of date now, yes.

Mr. Clay: Thank you.

The Chairman: Mr. Priddle and your colleagues, our sincere thanks for coming before us this evening and for your patience with our questions. You have been very helpful. It is late and I will not take up any more of your time. I thank honourable senators for their patience in attending this evening meeting.

The committee adjourned.

[Traduction]

Nous savions, lorsque nous avons effectué cette analyse, que le résultat dépendait énormément des hypothèses concernant les ressources américaines et les coûts de leur mise en valeur, les ressources canadiennes et les coûts de leur mise en valeur, ainsi que la demande probable des États-Unis et du Canada.

Plus les variables sont nombreuses, et moins les résultats sont précis. Nous avons effectué d'autres calculs et remarqué que les résultats varient entre un et deux billions de pieds cubes selon la valeur qu'on accorde à plusieurs de ces variables incertaines.

Je serais ravi, monsieur Clay, de vous faire parvenir les résultats des autres travaux que nous avons effectués, si vous ne les avez pas déjà en main.

M. Clay: En conclusion, je crois que vos projections s'inspirent des travaux et du modèle du Gas Research Institute de Chicago. Lors de notre voyage à Washington en novembre dernier, des membres du Gas Research Institute nous ont affirmé que ces prévisions étaient dépassées et trop faibles.

M. Miles: Les seuls chiffres de notre analyse qui proviennent du Gas Research Institute sont les prévisions de la demande américaine.

M. Clay: C'est exact.

M. Miles: Il est possible que ces chiffres soient dépassés. De manière générale, je reconnais que ces projections sont maintenant dépassées.

M. Clay: Merci.

Le président: Je remercie sincèrement M. Priddle et ses collègues d'avoir bien voulu participer à notre séance de ce soir et écouter nos questions avec patience. Votre participation a été des plus utiles. Il se fait tard et je ne vous retiendrai pas plus longtemps. Je remercie les honorables sénateurs d'avoir participé à cette réunion en soirée.

La séance est levée.



If undelivered, return COVER ONLY to:
Canadian Government Publishing Centre,
Supply and Services Canada,
Ottawa, Canada, K1A 0S9

En cas de non-livraison,
retourner cette COUVERTURE SEULEMENT à:
Centre d'édition du gouvernement du Canada,
Approvisionnement et Services Canada,
Ottawa, Canada, K1A 0S9

WITNESSES—TÉMOINS

From the National Energy Board:

Mr. Roland Priddle, Chairman;
Mr. Jean Morel, Assistant General Counsel;
Mr. Robin Glass, Executive Director;
Mr. Jim Klotz, Cost Recovery Advisor;
Mr. Peter Miles, Director General, Energy Regulation;

Mr. George Izsak, Assistant Director, Electric Power
Branch.

De l'Office national de l'énergie:

M. Roland Priddle, président;
M. Jean Morel, avocat-conseil général adjoint;
M. Robin Glass, directeur exécutif;
M. Jim Klotz, conseiller en recouvrement des coûts;
M. Peter Miles, directeur général, Réglementation de l'énergie;
M. George Izsak, directeur adjoint, Direction de l'électricité.

27
55



Second Session
Thirty-fourth Parliament, 1989-90

Deuxième session de la
trente-quatrième législature, 1989-90

SENATE OF CANADA

SÉNAT DU CANADA

*Proceedings of the Standing
Senate Committee on*

*Délibérations du comité
sénatorial permanent de*

Energy and Natural Resources

L'énergie et des ressources naturelles

Chairman:
The Honourable DAN HAYS

Président:
L'honorable DAN HAYS

Wednesday, February 14, 1990

Le mercredi 14 février 1990

Issue No. 10

Fascicule n° 10

Third Issue on:

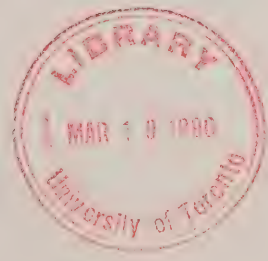
Troisième fascicule concernant:

Bill C-23—An Act to amend the National
Energy Board Act and to repeal certain
enactments in consequence thereof

Projet de loi C-23—Loi modifiant la Loi sur
l'Office national de l'énergie et abrogeant
certaines lois en conséquence

WITNESSES:
(See back cover)

TÉMOINS:
(Voir à l'endos)



THE STANDING SENATE COMMITTEE ON
ENERGY AND NATURAL RESOURCES

Chairman: The Honourable Senator Dan Hays

Deputy Chairman: The Honourable Senator James Balfour

and

The Honourable Senators:

Adams	Lefebvre
Austin, P.C.	*MacEachen (or Frith)
Balfour	*Murray (or Doody)
Hastings	Olson, P.C.
Hays	Ottenheimer
Kelly	Poitras
Kenny	Roblin, P.C.

** Ex Officio Members*

(Quorum 4)

LE COMITÉ SÉNATORIAL PERMANENT DE
L'ÉNERGIE ET DES RESSOURCES
NATURELLES

Président: L'honorable sénateur Dan Hays

Vice-président: L'honorable sénateur James Balfour

et

Les honorables sénateurs:

Adams	Lefebvre
Austin, c.p.	*MacEachen (ou Frith)
Balfour	*Murray (ou Doody)
Hastings	Olson, c.p.
Hays	Ottenheimer
Kelly	Poitras
Kenny	Roblin, c.p.

** Membres d'office*

(Quorum 4)

ORDER OF REFERENCE

Extract from the *Minutes of the Proceedings of the Senate*,
Wednesday, 20th December, 1989:

"Pursuant to the Order of the Day, the Senate resumed the debate on the motion of the Honourable Senator Barootes, seconded by the Honourable Senator Asselin, P.C., for the second reading of the Bill C-23, An Act to amend the National Energy Board Act and to repeal certain enactments in consequence thereof.

After debate, and—

The question being put on the motion, it was—
Resolved in the affirmative.

The Bill was then read the second time.

The Honourable Senator Barootes moved, seconded by the Honourable Senator Bolduc, that the Bill be referred to the Standing Senate Committee on Energy and Natural Resources.

The question being put on the motion, it was—
Resolved in the affirmative."

ORDRE DE RENVOI

Extrait des *Procès-verbaux du Sénat* du mercredi 20 décembre 1989:

«Suivant l'Ordre du jour, le Sénat reprend le débat sur la motion de l'honorable sénateur Barootes, appuyé par l'honorable sénateur Asselin, c.p., tendant à la deuxième lecture du Projet de loi C-23, Loi modifiant la Loi sur l'Office national de l'énergie et abrogeant certaines lois en conséquence.

Après débat,

La motion, mise aux voix, est adoptée.

Le projet de loi est alors lu la deuxième fois.

L'honorable sénateur Barootes propose, appuyé par l'honorable sénateur Bolduc, que le projet de loi soit déféré au Comité sénatorial permanent de l'énergie et des ressources naturelles.

La motion, mise aux voix, est adoptée.»

Le greffier du Sénat

Gordon Barnhart

Clerk of the Senate

MINUTES OF PROCEEDINGS

WEDNESDAY, FEBRUARY 14, 1990
(16)

[Text]

The Standing Senate Committee on Energy and Natural Resources met at 12:34 p.m. this day, the Chairman, the Honourable Senator Dan Hays, presiding.

Members of the Committee present: The Honourable Senators Adams, Balfour, Hays, Kenny, Lefebvre and Poitras. (6)

In attendance: From Dean Clay Associates: Mr. Dean Clay.

Also in attendance: The Official Reporters of the Senate.

*Witnesses:**From the Grand Council of Crees (of Quebec):*

Mr. Bill Namagoose, Executive Director;

Mr. Brian Craik, Technical Advisor;

Mr. Robert Mainville, Legal Counsel.

The Committee, in compliance with the Order of Reference dated December 20, 1989, proceeded to consider Bill C-23, An Act to amend the National Energy Board Act and to repeal certain enactments in consequence thereof.

At 12:35 p.m., Bill Namagoose made a statement and, together with the other witnesses, answered questions.

At 2:00 p.m. the Committee adjourned to the call of the Chair.

ATTEST:

PROCÈS-VERBAL

LE MERCREDI 14 FÉVRIER 1990
(16)

[Traduction]

Le Comité sénatorial permanent de l'énergie et des ressources naturelles se réunit aujourd'hui, à 12 h 34, sous la présidence de l'honorable sénateur Dan Hays (président).

Membres du Comité présents: Les honorables sénateurs Adams, Balfour, Hays, Kenny, Lefebvre et Poitras. (6)

Également présent: De Dean Clay Associates: M. Dean Clay.

Aussi présents: Les sténographes du Sénat.

*Témoins:**Du Grand Conseil des Cris (du Québec):*

M. Bill Namagoose, directeur général;

M. Brian Craik, conseiller technique;

M. Robert Mainville, conseiller juridique.

Le Comité, en conformité avec l'ordre de renvoi du 20 décembre 1989, étudie le projet de loi C-23, Loi modifiant la Loi sur l'Office national de l'énergie et abrogeant certaines lois en conséquence.

À 12 h 35, M. Bill Namagoose fait un exposé et, avec l'aide des autres témoins, répond aux questions.

À 14 heures, le Comité suspend ses travaux jusqu'à nouvelle convocation du président.

ATTESTÉ:

Le greffier du Comité

Line Gravel

Clerk of the Committee

EVIDENCE

Ottawa, Wednesday, February 14, 1990

[Text]

The Standing Senate Committee on Energy and Natural Resources, to which was referred Bill C-23, an Act to amend the National Energy Board and to repeal certain enactments in consequence thereof, met this day at 12.30 p.m. to give consideration to the bill.

Senator Dan Hays (*Chairman*) in the Chair.

The Chairman: We are meeting to hear witnesses on our legislative reference on Bill C-23. I am pleased to welcome to the committee today Mr. Brian Craik, technical advisor to the Grand Council of the Crees (of Quebec); Mr. Bill Namagoose, Executive Director and Robert Mainville, Legal Counsel.

I would now invite you to proceed with your presentation.

Mr. Bill Namagoose, Executive Director, Grand Council of the Crees (of Quebec): The Grand Council of the Crees are very pleased to be here. I would like to thank the committee for giving us this opportunity.

This submission is made by the Grand Council of the Crees (of Quebec)/Cree Regional Authority. The Grand Council of the Crees (of Quebec)/Cree Regional Authority represent nine Cree bands in northern Quebec, eight of which are governed by the James Bay and Northern Quebec Agreement and the provisions of the Cree-Naskapi (of Quebec) Act. All these Cree bands have been detrimentally affected by the construction of major hydro-electric dams, transmission lines and other facilities on the James Bay Territory. These dams and power lines have been built and are operated by Hydro-Quebec, a fully owned subsidiary of the Government of Quebec.

In 1975, the Grand Council of the Crees (of Quebec) and eight concerned Cree bands signed the James Bay and Northern Quebec Agreement which was executed by the Governments of Quebec and Canada. This agreement provided Cree consent to the La Grande (1975) project as defined in the agreement. The James Bay and Northern Quebec Agreement recognized certain Cree rights in respect of the land in northern Quebec, recognized Cree rights in regard to hunting, trapping and fishing activities, and gave recognition to Cree local government and the Cree Regional Authority.

The agreement also provided for the institution of education, health and social services in the territory controlled by the Crees. It assured the construction of community infrastructures, including houses, and set out measures for economic and social development. The agreement set out an environmental regime applicable to future development in most of northern Quebec.

Many of the measures have not been fully implemented, or in some cases have not been implemented at all. The three Cree communities without access roads in 1975 still do not have them. Seven hundred Cree families do not have adequate housing. The Cree communities are gradually being manipulated by the intrusion of southern-based colonialist corpora-

TÉMOIGNAGES

Ottawa, le mercredi 14 février 1990

[Traduction]

Le Comité sénatorial permanent de l'énergie et des ressources naturelles, à qui a été renvoyé le projet de loi C-23, Loi modifiant la Loi sur l'Office national de l'énergie et abrogeant certaines lois en conséquence, se réunit aujourd'hui à 12 h 30 pour examiner le projet de loi.

Le sénateur Dan Hays (*président*) occupe le fauteuil.

Le président: Nous entendrons aujourd'hui des témoignages sur le projet de loi C-23. Permettez-moi de souhaiter la bienvenue à M. Brian Craik, conseiller technique, M. Bill Namagoose, directeur exécutif, et M. Robert Mainville, conseiller juridique du Grand Conseil des Cris (du Québec).

Vous pouvez maintenant présenter votre exposé.

M. Bill Namagoose, directeur exécutif, Grand Conseil des Cris (du Québec): Au nom du Grand Conseil des Cris, je voudrais dire que nous sommes très heureux d'être ici aujourd'hui. Je remercie le Comité de nous en avoir donné l'occasion.

Je présente ce mémoire au nom du Grand Conseil et de l'Administration régionale crie, qui représentent neuf bandes crie du nord du Québec, dont huit sont régies par la Convention de la baie James et du Nord québécois et par les dispositions de la Loi sur les Cris et les Naskapis du Québec. Toutes ces bandes ont subi les conséquences néfastes de la construction des grands barrages hydro-électriques, des lignes de transmission et des autres installations du territoire de la baie James, qui ont été construits et sont exploités par Hydro-Québec, société d'État relevant du gouvernement du Québec.

En 1975, le Grand Conseil des Cris (du Québec) et huit bandes crie ont signé la Convention de la baie James et du Nord québécois avec les gouvernements du Québec et du Canada. Dans cette Convention, les Cris ont consenti au projet de La Grande (1975) tel qu'il y était défini. La Convention reconnaissait certains droits crie relativement aux terres du Nord québécois, leurs droits de chasse, de piégeage et de pêche, ainsi que l'autonomie administrative des Cris et l'Administration régionale crie.

La Convention prévoyait également l'établissement de service d'éducation et de santé et de services sociaux dans le territoire administré par les Cris. Elle prévoyait en outre la mise en place d'une infrastructure communautaire, comprenant la construction de logements, et un certain nombre de mesures de développement économique et social. La Convention définissait un régime environnemental applicable aux initiatives de développement futures qui seraient entreprises dans presque tout le Nord du Québec.

Beaucoup des mesures prévues n'ont pas été entièrement mises en œuvre et certaines ne l'ont pas été du tout. Les trois localités crie qui ne disposaient pas de routes d'accès en 1975 n'en ont toujours pas. Sept cents familles crie n'ont pas un logement décent. Les localités crie doivent petit à petit subir l'intrusion de sociétés colonialistes basées au Sud, comme la

[Text]

tions such as the James Bay Development Corporation and, more dramatically, by Hydro-Québec.

The Government of Quebec, through Hydro-Québec, now proposes the construction of massive hydro-electric projects which would destroy the remaining natural riverine environment in northwestern Quebec. These projects, known as the Great Whale River Project and the Nottaway-Broadback and Rupert Project, will destroy eight rivers in Northern Quebec. The hydro-electric dams, dykes and centrals contemplated under these projects will have massive environmental impacts in northern Quebec and will detrimentally affect the social fabric and economic lifeline of the territory's sole inhabitants, the indigenous peoples. The projects will also destroy possibilities for other types of economic development.

The James Bay and Northern Quebec Agreement provides that Cree consent must be obtained for the construction of the said projects. The Governments of Quebec and Canada are ignoring this consent as well as the concerns of the Crees. The Crees want these projects stopped for environmental, social and economic reasons. Furthermore, the James Bay and Northern Quebec Agreement also provides that these projects are subject to an environmental review procedure. Both the provincial and federal governments have failed in their obligations to implement the environmental review procedures in relation to these projects. Furthermore, though the minister has admitted in writing that he is legally obligated to do so, the federal government has so far refused to start the environmental impact assessment of these projects, under the environmental regime provided in the James Bay and Northern Quebec Agreement and also under the Environmental Assessment and Review Process Guidelines Order. We are now processing a Statement of Claim before the Federal Court of Canada in this matter.

It is important to note that, under present Quebec legislation, no compulsory public review process is provided for in regard to the construction of these projects, or in regard to their environmental, social and economic impacts. In other words, massive hydro-electric projects which will increase the public debt by upwards of \$35 billion and which will destroy the environment of the lower Hudson Bay and James Bay territory may be constructed by Hydro Quebec without the benefit of a public review process having been held by the Government of Quebec to review and decide whether this is really in the interest of Quebec.

These projects will cause massive erosion, alter the seasonal patterns and the quantity and quality of water flow in the rivers and water basins. They will destroy wildlife and marine resources in Hudson Bay and in James Bay, including elephant seals, harbour seals, endangered beluga whales, salmon, char, trout and whitefish. They will flood the nesting and feeding sites of waterfowl, including migratory birds, destroy the habitats of fur-bearing animals, threaten the rare inland seals, change the migration routes of all of these animals and of the caribou. The projects deplete the subsistence food resources upon which the Crees depend and cause high levels of mercury contamination of fish. In short, the projects degrade the ecology of Hudson Bay and James Bay, endanger a very frag-

[Traduction]

Société de développement de la baie James, une intrusion qui est beaucoup plus accentuée dans le cas d'Hydro-Québec.

Par l'intermédiaire de cette dernière société, le gouvernement du Québec projette maintenant de construire de gigantesques installations hydro-électriques qui finiront d'anéantir l'environnement naturel riverain du Nord-Ouest québécois. Il s'agit du projet de la rivière de la Baleine et du projet de Nottaway-Broadback et Rupert, qui détruiront huit rivières du Nord du Québec. Les barrages, les digues et les centrales hydro-électriques envisagés dans le cadre de ces projets auront des répercussions environnementales massives sur la région et nuiront considérablement à l'organisation sociale et aux ressources des seuls habitants du territoire, les peuples autochtones. Ces projets empêcheront en outre la réalisation d'autres formes de développement économique.

En vertu de la convention de la baie James et du Nord québécois, les Cris doivent consentir à la réalisation de ces projets avant qu'ils ne soient entrepris. Les gouvernements du Québec et du Canada ne se préoccupent guère ni de cette disposition de la Convention ni des inquiétudes des Cris. Nous voulons arrêter ces projets pour des raisons environnementales, sociales et économiques. De plus, d'après la Convention, de tels projets doivent faire l'objet d'une évaluation environnementale. Les gouvernements tant provincial que fédéral ont manqué à leur obligation de mettre en œuvre le processus d'évaluation applicable. De plus, bien que le Ministre ait admis par écrit qu'il a l'obligation juridique de le faire, le gouvernement fédéral a jusqu'ici refusé d'entreprendre l'évaluation des incidences environnementales de ces projets dans le cadre du régime environnemental prévu dans la Convention de la baie James et du Nord québécois ainsi que dans le Décret sur les lignes directrices visant le processus d'évaluation et d'examen en matière d'environnement. Nous avons entrepris une procédure à cet égard devant la Cour fédérale du Canada.

Il importe de noter qu'en vertu de sa législation actuelle, le Québec n'est pas obligé d'appliquer un processus quelconque d'examen public portant sur la réalisation de ces projets ou sur leurs répercussions environnementales, sociales et économiques. Autrement dit, le gouvernement du Québec pourrait mettre en œuvre d'énormes projets hydro-électriques qui augmenteraient la dette publique de plus de 35 milliards de dollars et détruiraient l'environnement au sud de la baie d'Hudson et de la baie James sans avoir à procéder à un examen public visant à déterminer si ces initiatives sont vraiment avantageuses pour la province.

Ces projets provoqueront une érosion massive et modifieront le rythme saisonnier ainsi que la quantité et la qualité du débit des rivières et des bassins hydrographiques de la région. Ils détruiront la faune et les ressources marine de la baie d'Hudson et de la baie James, y compris l'éléphant de mer, le phoque, le bélouga, qui fait partie des espèces en voie d'extinction, le saumon, l'omble, la truite et le corégone. Ils inonderont les aires de reproduction et de gagnage des oiseaux aquatiques, y compris les oiseaux migrateurs, détruiront l'habitat des animaux à fourrure, menaceront la survie du phoque terrestre déjà rare et modifieront les voies de migration de ces animaux et du caribou. Ces projets réduiront gravement les ressources alimentaires dont les Cris dépendent et provoqueront une forte

[Text]

ile environment, threaten endangered species, cause substantial pollution and endanger the health, safety and welfare of the indigenous peoples.

The projects cause the loss of the ability of the Cree and Inuit people to exercise their rights to live off the land. These rights were recognized in the James Bay and Northern Quebec Agreement and also in the International Protocol on Civil and Political Rights to which Canada is a signatory. All this is pushed by a lack of regard for energy conservation and by Hydro-Québec's aggressive promotion of electricity sales in Quebec and to the United States of America. This program is done without even the possibility of any Canadian making a submission to an independent board of inquiry to review the economic, social and environmental impacts of these projects.

The federal government has publicly stated that a proper review of the proposed Great Whale River Project would take two or three years to complete. We believe that this will take longer, given the state of present knowledge. Hydro-Québec, however, plans to start construction in 1991. Until recently, this date was 1990. According to Hydro-Québec's own documents, this project would be required if it is to meet the contractual commitments it would like to have approved by the National Energy Board and which are presently under review.

We have stated elsewhere that this present piece of legislation is not a housekeeping bill but rather a political deal.

At the present time the National Energy Board is considering in a public review process (the last to be held if Bill C-23 becomes law without amendment) the application of Hydro-Québec to export firm power (to be read "flow of Quebec rivers"), 1000 megawatts to New York State and 500 megawatts to the State of Vermont. We have substantial evidence which we will present to the National Energy Board through four expert panels that these export contracts will compromise the environmental decision-making processes and will also be damaging to Quebec's economic development and catastrophic to the Quebec environment. The projects will dump millions of tons of carbon dioxide into the atmosphere, for example, and will contribute to the greenhouse effect, among other environmental problems.

Hydro-Québec, however, in defiance of the board, has so far refused to table the relevant costing information to allow the board to assess the viability of the contracts.

The present submission includes as Annex 1 a copy of the correspondence relevant to this matter. While the board has yet to review the propriety of Hydro-Québec's recalcitrance, it is interesting that it is the Prime Minister's former Chief of Staff who now represents Hydro-Québec in this matter.

[Traduction]

contamination du poisson au mercure. Bref, ils dégraderont l'environnement de la baie d'Hudson et de la baie James, menaceront un milieu très fragile, mettront en danger des espèces en voie d'extinction, causeront une importante pollution et compromettront la santé, le bien-être et la sécurité des peuples autochtones.

Ces projets empêcheront les Cris et les Inuit d'exercer leur droit de vivre du produit de la terre, droit reconnu dans la Convention de la baie James et du Nord québécois ainsi que dans le Pacte international relatif aux droits civils et politiques dont le Canada est signataire. Tout cela découle du peu de cas qu'on fait des économies d'énergie et de la promotion agressive par Hydro-Québec des ventes d'électricité au Québec et aux États-Unis. Tout ce programme est réalisé sans qu'aucun Canadien n'ait la possibilité d'exposer son point de vue à une commission d'enquête indépendante chargée d'examiner les incidences économiques, sociales et environnementales de ces projets.

Le gouvernement fédéral a déclaré publiquement qu'une étude appropriée du projet de la rivière de la Baleine durerait deux à trois ans. Nous croyons qu'une telle étude serait encore plus longue, compte tenu du niveau actuel des connaissances. Cependant, Hydro-Québec envisage de commencer les travaux en 1991. Jusqu'à récemment, la date prévue était en 1990. D'après les propres documents d'Hydro-Québec, ce projet est nécessaire pour permettre à la société de remplir les obligations contractuelles qu'elle cherche actuellement à faire approuver par l'Office national de l'énergie.

Nous avons déjà dit ailleurs que le projet de loi à l'étude n'est pas une mesure d'ordre administratif, c'est plutôt un marché politique.

À l'heure actuelle, l'Office national de l'énergie examine l'opportunité d'un processus d'examen public (qui sera le dernier si le projet de loi C-23 est adopté sans modifications) sur la demande d'Hydro-Québec relative à l'exportation ferme d'une quantité d'énergie (il faudrait dire plutôt de l'eau des rivières du Québec) de 1 000 mégawatts à l'État de New York et de 500 mégawatts à l'État du Vermont. Nous disposons d'importants éléments de preuve, que nous présenterons à l'Office national de l'énergie par l'intermédiaire de quatre comités d'experts, établissant que ces exportations compromettront les processus de décision en matière d'environnement, porteront préjudice au développement économique du Québec et seront catastrophiques pour l'environnement de la province. Par exemple, ces projets libéreront des millions de tonnes de gaz carbonique dans l'atmosphère, accentuant l'effet de serre, parmi d'autres problèmes environnementaux.

Cependant, faisant fi des demandes de l'Office, Hydro-Québec a jusqu'ici refusé de déposer les données de coût nécessaires pour permettre à l'ONÉ d'évaluer la rentabilité des contrats envisagés.

Nous avons joint à ce mémoire, comme annexe 1, une copie de la correspondance échangée à ce sujet. L'Office examine actuellement les arguments qu'Hydro-Québec a présentés à l'appui de son refus. Il est intéressant de noter que c'est l'ancien chef de cabinet du premier ministre qui représente maintenant Hydro-Québec dans ce dossier.

[Text]

This bill, if passed without amendment, may allow cabinet to kill the present review by the National Energy Board of the export contracts which will sell the James Bay Phase II rivers to the United States. If you can find your way clear to modify or stop this bill, you may be able to save eight rivers in northern Quebec.

Passage of this bill will make the powers presently held by the National Energy Board for the holding of environmental reviews and for the public economic and environmental review of electricity export contracts subject to decisions of cabinet. As communications between the board and cabinet will be confidential, the public will never know when the request for a public review has been made by the board.

One of the more disquieting aspects of the bill is that it ties together oil, gas and electricity. Of particular concern to us is hydroelectricity. Mr. Epp, when he appeared before the committee of the House of Commons, stressed that this bill was simply a matter of reducing duplication over regulations. He did not see the enormous negative environmental consequences that this bill will have. Perhaps he was thinking more of the oil and gas impacts of the bill and less of the impact on the hydroelectric developments. Water projects in the west, where the minister originates, are often, like the Rafferty-Alameda projects, built not primarily for energy export but for regulation of water.

In Québec, a flagrant disregard for energy conservation, an aggressive energy export campaign and marketing efforts to increase demand to the maximum are compromising the ability of the federal and provincial environmental decision-making processes to approve or disapprove of proposed projects. The electricity will be sold before anyone has time to think. The only plans on the shelf will be the ones now decided upon by engineering companies on the basis of maximizing the energy produced by each drop of rain, and without the consideration to the animals, forests and other uses that people might make of our common heritage.

This course of steering the boat of Quebec development with only one paddle in the water has upset a large portion of the Quebec population. People are beginning to wake up to the fact that the people are serving Hydro-Québec and not the other way around.

It was a surprise to us that this committee gave such a short time for notice of these public meetings. We know that there are other groups who would have more extensive presentations or who would have submitted their views but could not because of the lack of time or resources to travel to Ottawa. In this regard, we note that the following may be interested in this matter: Conseil Attikamek Montagnais; Federation Quebecoise De La Faune; Federation Quebecoise Du Salmon; Les Amis De La Vallée Du Saint-Laurent; Les Amis De La Moisie; Regroupement Pour La Protection Du Aashuapmushuan; Les Amies De La Terre; L'Union Quebecoise Pour Le Conser-

[Traduction]

Si le projet de loi à l'étude est adopté sans modifications, le Cabinet aurait la possibilité d'interrompre l'examen actuel par l'Office national de l'énergie des contrats d'exportation par lesquels Hydro-Québec veut vendre aux États-Unis les rivières de la phase II de la baie James. Si vous parvenez à arrêter ou à modifier ce projet de loi, vous aurez peut-être réussi à sauver huit rivières du Nord du Québec.

Si le projet de loi est adopté, les pouvoirs actuels de l'Office national de l'énergie, qui lui permettent de procéder à des évaluations environnementales et à des examens publics des incidences économiques et environnementales des contrats d'exportation d'électricité, seront soumis aux décisions du Cabinet. Et comme les communications entre l'Office et le Cabinet seront confidentielles, le public ne saura jamais si l'Office a recommandé ou non un examen public.

L'un des aspects les plus inquiétants du projet de loi est qu'il regroupe ensemble le pétrole, le gaz et l'électricité. Le domaine qui nous intéresse particulièrement est celui de l'hydro-électricité. Lorsqu'il a comparu devant le comité de la Chambre des communes, M. Epp a soutenu que le projet de loi avait simplement pour objet de réduire le double emploi en matière de réglementation. Il n'a pas pris en considération les effets négatifs considérables qu'il aura sur l'environnement. Il pensait sans doute beaucoup plus au pétrole et au gaz qu'à l'hydro-électricité. Dans l'Ouest natif du ministre, les projets hydrauliques, comme celui de barrage Rafferty-Alameda, sont principalement réalisés non pour exporter de l'énergie, mais pour régulariser le débit des cours d'eau.

Au Québec, un mépris flagrant des économies d'énergie, une promotion insistante des exportations d'électricité et des efforts de commercialisation tendant à pousser au maximum la demande d'électricité sont en train de compromettre la latitude d'action des organismes fédéraux et provinciaux chargés de prendre des décisions en matière d'environnement, et d'approuver ou de rejeter les projets envisagés. L'électricité sera vendue avant qu'on ait le temps de penser à n'importe quoi. Les seuls plans pris en considération sont ceux que mettent au point les bureaux d'ingénieurs en vue d'exploiter à fond chaque goutte de pluie qui tombe sur notre territoire, abstraction faite des animaux, des forêts et des autres usages que les gens veulent peut-être faire de notre patrimoine commun.

Cette façon unilatérale d'orienter le développement du Québec est déjà rejetée par une grande proportion de la population du Québec. Les gens commencent à s'apercevoir du fait qu'Hydro-Québec se sert d'eux au lieu de les servir.

Nous avons été surpris que le Comité donne un préavis tellement court de ses audiences publiques. Nous savons que d'autres groupes auraient présenté des exposés plus complets ou auraient cherché à comparaître devant le Comité, mais n'ont pas pu le faire par manque de temps ou de ressources pour se rendre à Ottawa. Nous voudrions noter, à cet égard, que les groupes suivants s'intéressent à la question: le Conseil Attikamek montagnais, la Fédération québécoise de la faune, la Fédération québécoise du saumon, Les Amis de la vallée du Saint-Laurent, Les Amis de la Moisie, le Regroupement pour la protection du Aashuapmushuan, Les Amis de la terre,

[Text]

vation De La Nature; L'Association Québécoise De Lutte Contre Les Pluies Acides; Hydro Glasnost; Au Courant; Fédération Des Associations Des Cooperatives Economie Familiale; Association Des Consommateurs Du Quebec; Association Des Eveques Du Quebec and Centrale Syndicale, among others.

Finally, we note that the committee includes people who are not experienced in the machinery of government. We ask that you study this bill thoroughly. We refer you in that regard to our own submission to the standing committee of the House. We believe that once you give the bill close inspection, you will amend the bill. At the very least we ask that the present process initiated by the National Energy Board in respect of the two export contracts of Hydro-Québec be allowed to continue to completion.

We may appeal the eventual decision of the National Energy Board to the courts. However, if the process is allowed to continue, we will at least have had the opportunity to be heard.

My colleagues and I will be glad to answer your questions.

The Chairman: Thank you very much. I will take advantage of a pause here to ask the first question. This arises out of the comment that you make on page 6 that, as you have stated elsewhere, this present piece of legislation is not housekeeping but, rather, a political deal.

Could you elaborate on that? How do you see it as a political deal?

Mr. Namagoose: The Quebec government is the owner, operator and promoter of James Bay II. It is not in the interest of Quebec, the National Energy Board or the federal government to intervene in their export sales or aspirations to the United States. It is easy to imagine Robert Bourassa calling Lucien Bouchard and saying, "Look, we want these export contracts re-signed with the United States. We want them ratified and we want you to reject the recommendation of the National Energy Board to hold a public hearing on these contracts." Consequently, the Governor in Council or the cabinet would give approval right away. That is the scenario that we are thinking of and are trying to avoid. That is why we are making this presentation.

The Chairman: That ties into another comment in your presentation which is touched on most importantly in your concluding statements with respect to the current export contracts under study before the NEB. You state that they should be allowed to continue to completion. Could you elaborate on that? What is your concern there? Do you not believe that they will go to completion?

Mr. Namagoose: The two contracts that the National Energy Board has reviewed, namely, the 1,000 megawatts of power to New York State and the 500 megawatts of power to Vermont, are to be reviewed publicly by the National Energy Board next week. If this bill is passed and becomes law, those contracts will go ahead without the National Energy Board having expressed its view because its powers to hold public

[Traduction]

l'Union québécoise pour la conservation de la nature, l'Association québécoise de lutte contre les pluies acides, Hydro Glasnost, Au Courant, la Fédération des associations des coopératives d'économie familiale, l'Association des consommateurs du Québec, l'Association des évêques du Québec, la Centrale syndicale, etc.

Enfin, nous notons que certains membres du Comité ne connaissent pas bien le fonctionnement du gouvernement. Nous vous demandons d'étudier ce projet de loi à fond et de vous reporter au mémoire que nous avons présenté au comité permanent de la Chambre à ce sujet. Nous sommes convaincus que si vous examinez de près le projet de loi, vous voudrez le modifier. Nous demandons, comme strict minimum, que l'actuel processus entrepris par l'Office national de l'énergie au sujet des deux contrats d'exportation d'Hydro-Québec se poursuive jusqu'au bout.

Il est possible que nous fassions appel contre la décision de l'Office. Cependant, si le processus peut continuer, nous aurons au moins eu la possibilité de nous faire entendre.

Mes collègues et moi-même serons heureux de répondre à vos questions.

Le président: Merci beaucoup. Je vais profiter de l'occasion pour poser la première question. Elle se base sur ce que vous dites à la page 6, c'est-à-dire: «Nous avons déjà dit ailleurs que le projet de loi à l'étude n'est pas une mesure d'ordre administratif, c'est plutôt un marché politique.»

Pouvez-vous nous en dire davantage à ce sujet? De quelle façon voyez-vous cela comme un marché politique?

M. Namagoose: Le gouvernement du Québec est le propriétaire, l'exploitant et le promoteur de la phase II de la baie James. De ce fait, il ne veut pas que l'Office national de l'énergie ou Ottawa se mêlent de ses exportations ou de ses projets d'exportation aux États-Unis. Il est facile d'imaginer Robert Bourassa téléphonant à Lucien Bouchard pour lui dire: «Dites donc, nous tenons à ce que ces contrats soient signés avec les États-Unis. Arrangez-vous pour rejeter la recommandation de l'ONÉ de tenir une audience publique.» De ce fait, le gouverneur en conseil ou le Cabinet donnerait immédiatement son approbation. Voilà le scénario qui nous vient à l'esprit et que nous essayons d'éviter. C'est la raison pour laquelle nous comparaissons devant le Comité.

Le président: Vous avez fait une autre observation, notamment dans votre conclusion concernant les contrats d'exportation dont l'ONÉ est actuellement saisi. Vous dites qu'il faut que le processus se poursuive jusqu'au bout. De quoi vous inquiétez-vous exactement? Pourquoi pensez-vous que ce processus d'examen n'ira pas jusqu'au bout?

M. Namagoose: Les deux contrats, qui portent l'un sur 1 000 mégawatts d'électricité à vendre à l'État de New York et l'autre sur 500 mégawatts à vendre au Vermont doivent faire l'objet la semaine prochaine d'un examen public de l'Office national de l'énergie. Si le projet de loi à l'étude est adopté et entre en vigueur, ces contrats seront signés sans que l'Office donne son point de vue, parce que son pouvoir de tenir des

[Text]

hearings are taken away by this bill. Perhaps I can ask my colleague, Robert Mainville, our legal counsel, to elaborate on that.

Mr. Robert Mainville, Legal Counsel, Grand Council of the Crees: If I may interject here, presently the Crees are submitting to the National Energy Board a strong position in relation to the rejection by the National Energy Board, under its present statutory framework, of the export contracts of Hydro-Québec to New York State and to Vermont State which provide for the export of approximately 1,450 megawatts of firm energy and power for about 25 years.

These hearings start next week. Perhaps Bill C-23 will be adopted. Our fear is that if it is adopted and proclaimed within two or three weeks from now, Hydro-Québec will simply withdraw its applications under the old legislation. Therefore, the National Energy Board will no longer have jurisdiction over those export contracts, and all our efforts in relation to a public hearing relating to these contracts will be useless.

Finally, Hydro-Québec will simply resubmit a new application to the National Energy Board under Bill C-23 and therefore obtain automatically under this bill its export permits unless the federal cabinet decides otherwise.

As Mr. Namagoose has explained, we do not believe that the federal cabinet will order a public hearing in relation to these export contracts at this point in time because of what we believe is a political deed between Quebec and the Canadian government in relation to allowing Quebec to develop with a free hand the export of its electricity to the United States of America.

Independent of the political merits of that situation, it substantially affects the Cree natives involved in northern Quebec. Their voice is not being heard here; it is not being listened to. They are the ones who will be most affected by these export contracts. They are the ones who will lose their rivers, their livelihood and their communities. In fact, some communities may even be completely washed away by these dams. The only place in Quebec right now where they can be heard is before the National Energy Board. There are no public hearings in Quebec over the environmental problems involved with these projects. This is important for the Senate to be aware of. In northern Quebec, there is no public environmental review process provided for. It is only in southern Quebec that there is a public environmental review process. The Crees have no forum in which to publicly debate this issue except the National Energy Board.

What we are requesting of the Senate is at least a guarantee to the Crees that their forum in relation to the export of electricity to the United States will be maintained.

The Chairman: You have anticipated my request for an additional comment. However, I will ask for a little further elaboration of the statement on page 3 where it is stated:

It is important to note that under present Quebec legislation no compulsory public review process is provided for in regard to the construction of these projects . . .

[Traduction]

audiences publiques lui aura été enlevé par ce projet de loi. Je vais peut-être demander à notre collègue et conseiller juridique, Robert Mainville, d'expliquer davantage ce point.

M. Robert Mainville, conseiller juridique, Grand Conseil des Cris: Je voudrais dire, avec votre permission, que les Cris se préparent à présenter à l'Office national de l'énergie une forte argumentation lui recommandant de rejeter, dans le cadre de ses pouvoirs actuels, les contrats qu'Hydro-Québec veut signer avec les États de New York et du Vermont en vue d'exportations fermes d'environ 1 450 mégawatts d'énergie au cours des 25 prochaines années.

Les audiences de l'Office commencent la semaine prochaine. Peut-être le projet de loi C-23 sera-t-il alors adopté. Notre crainte, s'il est adopté et proclamé dans les deux ou trois prochaines semaines, c'est qu'Hydro-Québec n'aura qu'à retirer les demandes qu'elle avait présentées en vertu de l'ancienne loi. L'Office national de l'énergie ne serait alors plus habilité à examiner ces contrats d'exportation et tous les efforts que nous aurons déployés pour présenter publiquement notre point de vue auront été vains.

Ensuite, Hydro-Québec n'aurait qu'à présenter une nouvelle demande à l'Office en vertu de ce projet de loi. Elle obtiendrait alors automatiquement ses permis d'exportation à moins que le Cabinet fédéral n'en décide autrement.

Comme M. Namagoose l'a expliqué, nous ne pensons pas que le Cabinet fédéral ordonnera en ce moment une audience publique sur ces contrats d'exportation. Nous croyons en effet qu'il existe une entente politique entre Québec et Ottawa tendant à laisser le Québec développer librement ses exportations d'électricité aux États-Unis.

Quels que soient les avantages politiques de cette situation, elle a d'importantes incidences sur les Cris du Nord du Québec, que personne ne veut plus écouter. Les Cris seront les plus touchés par ces contrats, car ils perdront leurs rivières, leurs ressources et leur territoire. Certaines localités pourraient totalement disparaître sous les eaux, une fois les barrages construits. À l'heure actuelle, la seule place au Québec où les Cris peuvent se faire entendre, c'est devant l'Office national de l'énergie. Le gouvernement provincial n'est pas obligé de tenir des audiences publiques sur les problèmes environnementaux que ces projets peuvent occasionner. Il importe que le Sénat en soit conscient. Il n'existe aucun processus public d'examen environnemental pour le Nord du Québec. Il n'en existe que pour le sud de la province. Les Cris ne disposent d'aucune tribune, à part celle que leur offre l'Office national de l'énergie, pour exposer publiquement leur point de vue.

Nous demandons donc au Sénat au moins de garantir aux Cris qu'ils continueront à disposer de cette tribune en ce qui concerne les exportations d'électricité aux États-Unis.

Le président: Vous avez répondu à la question que j'allais poser. Je voudrais cependant vous demander des éclaircissements sur ce que vous dites à la page 3, et je cite:

Il importe de noter qu'en vertu de sa législation actuelle, le Québec n'est pas obligé d'appliquer un processus quelconque d'examen public portant sur la réalisation de ces projets . . .

[Text]

Can you explain the rationale for that, if you are aware of it? What is the ruling in Quebec? You say there is provision for environmental review, but not for environmental review of a project in this area.

Mr. Mainville: Yes, that is correct.

The Chairman: I wonder if you could elaborate on that.

Mr. Mainville: In northern Quebec, in the whole area covered by the James Bay territory and also in areas north of that, which are areas inhabited by the Inuit, there is a particular environmental regime provided for. That regime is provided for under the James Bay and Northern Quebec Agreement. That regime allows the possibility of public hearings, but it takes a decision of the government of Quebec to allow the public hearing to go through. In other words, it is not an automatic process. Also, up until now, the government of Quebec has systematically refused to proceed with public hearings on the environmental consequences of these processes. That is under Quebec legislation.

In Quebec, environmental legislation is divided into two parts: One part of the legislation is for the south of Quebec, which includes compulsory public hearings. In the same legislation, there is a special chapter that applies to the north of Quebec, and that special chapter provides specifically that there are no public hearings unless the government decides otherwise, and the government has chosen not to hold public hearings. That is the situation as of today.

The Chairman: Has the government given reasons for that? I am sure you have requested those environmental reviews. What has the response been?

Mr. Mainville: The response is that the population of Quebec has decided to develop the north of Quebec and therefore it is not necessary to have public hearings; that the government of Quebec will take care of the environment and will take care of the native people; trust us. That is basically their position.

Mr. Namagoose: Mr. Chairman, we have some background on that point and I would like to ask Mr. Brian Craik to comment on the environmental regimes that are applied in the territory.

Mr. Brian Craik, Director of Federal Relations, Grand Council of the Crees of Quebec: In 1973 when the Crees opposed the La Grande project Phase I, they won a decision of the court and stopped the project for a week. It had taken the Crees six months to win that decision. After that week, the Quebec Court of Appeal decided that the project was in the public's interest and that the public's interest outweighed the Crees' interest to proceed with construction. The Crees were then faced with either going back to court, during which period the construction would continue, or going into negotiation. They therefore negotiated the James Bay and Northern Quebec Agreement with the Inuit, Quebec, Hydro-Québec, James Bay Development Corporation, James Bay Energy Corporation and the Government of Canada.

[Traduction]

Pouvez-vous nous expliquer les motifs de cette situation, si vous les connaissez? Que prévoit exactement la réglementation québécoise? Vous dites que l'évaluation environnementale des projets est prévue, mais pas dans cette région.

M. Mainville: C'est exact.

Le président: Pouvez-vous nous en dire davantage à ce sujet?

M. Mainville: Il existe un régime environnemental particulier pour le Nord du Québec, dans toute la région de la baie James et dans les zones plus au nord, qui sont habitées par les Inuit. Ce régime est défini dans la Convention de la baie James et du Nord québécois. Il permet de tenir des audiences publiques, mais seulement lorsque le gouvernement du Québec le décide. Autrement dit, le processus n'est pas automatique. De plus, jusqu'ici, le gouvernement du Québec a systématiquement refusé de tenir des audiences publiques sur les répercussions environnementales des projets, dans le cadre de sa propre législation.

Au Québec, la législation environnementale se divise en deux parties. La première s'applique au Sud de la province et comprend des audiences publiques obligatoires. La même mesure législative comprend un chapitre spécial s'appliquant au Nord du Québec, qui dit clairement qu'il n'y a pas d'audiences publiques à moins que le gouvernement n'en décide autrement. Or le gouvernement a décidé de ne pas tenir d'audiences publiques. Voilà la situation qui existe aujourd'hui.

Le président: Le gouvernement a-t-il expliqué sa décision? Je suis sûr que vous avez demandé ces évaluations environnementales. Qu'a répondu le Québec?

M. Mainville: La réponse est que les Québécois ont décidé de développer le Nord du Québec et qu'il est par conséquent inutile de tenir des audiences publiques, que le gouvernement du Québec s'occupera bien de l'environnement et prendra soin des peuples autochtones. Faites-nous confiance, nous dit-on. C'est essentiellement là la position du Québec.

M. Namagoose: Monsieur le président, nous avons recueilli des renseignements à ce sujet. Je demanderai à M. Brian Craik de parler du régime environnemental qui s'applique dans cette région.

M. Brian Craik, directeur des relations fédérales, Grand Conseil des Cris (du Québec): En 1973, lorsque les Cris se sont opposés à la phase I du projet de La Grande, ils avaient réussi à obtenir une décision judiciaire qui a suspendu les travaux pendant une semaine. Les Cris avaient mis six mois pour obtenir cette décision. Au bout de la semaine, la Cour d'appel du Québec a décidé que le projet servait l'intérêt public, que cet intérêt public primait sur les intérêts des Cris et dictait de poursuivre les travaux. Les Cris ont eu alors à choisir entre d'autres procédures judiciaires, pendant lesquelles la construction se serait poursuivie, ou des négociations. Ils ont donc négocié la Convention de la baie James et du Nord québécois avec les Inuit, le gouvernement du Québec, Hydro-Québec, la Société de développement de la baie James, la Société d'énergie de la baie James et le gouvernement du Canada.

[Text]

That agreement provides, under section 22, for an environmental regime which is split into two parts. There is a Canadian government side to it and a Quebec government side to it. Both parts involve review committees that are made up of bureaucrats: Cree bureaucrats, Canadian bureaucrats and Quebec bureaucrats.

Over the years, the Crees have brought in special expertise on different matters that have been presented to those committees in order to bring out the issues and what the problems are and to ask the pertinent scientific questions. While that has been useful it has, in fact, had very little effect.

The initial project, the La Grande project, was substantially built by the time the agreement was signed. The agreement allowed that project to proceed without environmental review. The two regimes that were set up under the agreement for the Cree side of environmental protection have been limping along for years. The federal environmental administrator, Mr. Ray Robinson, went before the Environment Committee of the House of Commons last spring and explained that Canada had done—and he indicated with his fingers a very small amount—about this many studies on the environment in northern Quebec. There is no baseline data. People do not know where the birds are; they do not know where the mammals are and they do not know how those entities will be impacted by these projects. He told that committee that we have not manned the committees properly and that to do a proper review of the Great Whale River project would require a fulltime environmental administrator on the part of Canada. Mr. Robinson was, in fact, before that committee at that particular time because he was about to become the part-time environmental administrator.

Canada has not put in the resources to either collect the baseline data or to apply the expertise to the regime that it needs. In Quebec, the same situation exists. Quebec appoints inappropriate people to the environmental committees. In one case there is a mining engineer who sits on a committee which considers projects mostly concerned with hydroelectricity. I am sure that Hydro-Québec does not put mining engineers on their designing team when they are designing their projects.

Some of the other people on these same environmental committees appointed by Quebec are professional administrators. In other words, they are people who deal with paper problems. They are not people who deal with nesting of birds or calving grounds of caribou. They are people who deal with pollution and the scientific details of that problem. When we have urged governments, both federal and provincial, to give us the expertise, that request has been refused. That is why the Crees have had the appearance over the years of leading those two regimes. We have lead them, but we have not progressed very far.

The regimes that apply do not have any power to force the proponent to bring to the table other means of fulfilling the results that they expect. For example, we have never had any of those committees saying to Hydro-Québec: "How much would it cost you to produce this power through other means? For instance, how much would it cost you, through energy conservation, to liberate the amount of power in your network that

[Traduction]

Cette Convention établit à l'article 22 un régime environnemental divisé en deux parties, l'une relevant du gouvernement du Canada et l'autre du gouvernement du Québec. Les deux parties prévoient des comités d'examen composés de bureaucrates: bureaucrates cris, bureaucrates canadiens et bureaucrates québécois.

Au fil des ans, les Cris ont eu recours à des experts de différents domaines pour examiner les questions présentées à ces comités, déterminer les problèmes et poser les bonnes questions scientifiques. Tout cela a été utile, bien sûr, mais n'a pas eu de grands effets.

Le projet initial, celui de La Grande, était très avancé lorsque la Convention a été signée. Cette dernière ne prévoyait donc pas une évaluation environnementale de ce projet. Du point de vue des Cris, les deux régimes environnementaux établis n'ont jamais été très efficaces. L'administrateur fédéral de l'environnement, M. Ray Robinson, a comparu devant le Comité de l'environnement de la Chambre des communes le printemps dernier et a dit que le Canada n'avait réalisé qu'un très petit nombre d'études environnementales dans le Nord du Québec. Il n'existe pas de données de base. On ne sait pas où se trouvent les oiseaux et les mammifères. On ne sait pas de quelle façon ces projets se répercuteront sur eux. M. Robinson a ajouté que les membres des comités d'examen n'avaient pas été bien choisis et que pour réaliser une étude appropriée du projet de la rivière de la Baleine, il faudrait nommer un administrateur fédéral à plein temps. Il faut dire que M. Robinson comparaisait alors devant le comité parce qu'il était sur le point de devenir administrateur environnemental à temps partiel.

Ottawa n'a affecté les ressources voulues ni pour recueillir les données de base ni pour désigner les spécialistes nécessaires. Il en est de même du Québec qui a mal choisi ses représentants aux comités d'examen. Je peux citer le cas d'un ingénieur des mines qui siège au sein d'un comité chargé surtout d'examiner des projets hydro-électriques. Je suis certain qu'Hydro-Québec ne charge pas des ingénieurs des mines de concevoir ces projets.

Le Québec nomme également des administrateurs professionnels à ses comités environnementaux. Ce sont des gens qui se préoccupent de paperasse. Ils ne savent rien des zones de nidification des oiseaux ni des aires de reproduction du caribou. Ils s'occupent de la pollution et des détails scientifiques de ce problème. Lorsque nous avons demandé au gouvernement fédéral et à la province de nous donner les experts nécessaires, nous avons essuyé des refus. Voilà pourquoi les Cris semblent avoir dirigé les deux régimes environnementaux au cours des ans. Oui, nous les avons dirigés, mais nous ne sommes pas allés très loin.

Les régimes applicables ne nous permettent pas d'obliger nos interlocuteurs à proposer d'autres moyens de parvenir aux résultats voulus. Par exemple, nous n'avons jamais obtenu d'aucun de ces comités qu'il dise à Hydro-Québec: «Quel serait le coût de la production de cette énergie par d'autres moyens? Combien vous en coûterait-il pour libérer la même quantité d'énergie que vous avez besoin de produire, en réalisant des

[Text]

you need to produce?" The Quebec government has never been asked to make those basic economic comparisons that are made elsewhere. Such comparisons are made in the U.S., for example.

Therefore, what is left for the committee to decide is whether to plant a few trees here or plant a few trees there; perhaps they have the power to decide whether or not to divert a river. However, the situation has never gone that far, to date.

The Crees would like those committees to have real decision-making powers. If the committees did have such powers, we probably would not be so concerned about the National Energy Board. In fact, those committees do not have such decision-making powers.

The NEB presently provides the only access that the Crees have, and that the population of Quebec has, to a public forum where the facts can be debated. However, what we have noticed is that, when Hydro-Québec has appeared before the NEB, they have refused to give the National Energy Board the information that they request. That is why we tabled those letters here with this committee. However, at least the National Energy Board is a public forum for debating the issue, and in Quebec you will find there is a growing awareness of that fact.

The other regime in northern Quebec applies to the offshore area because the limit of Quebec and the limit of the James Bay Agreement is the high water mark in the James and Hudson Bays. Beyond that mark, there is pure federal jurisdiction, or at least jurisdiction that is claimed by the federal government to be purely federal. The Crees, of course, would claim that it is purely Cree and the Inuit would claim that it is purely Inuit in their respective areas. However, there has never been an agreement on that jurisdiction, nor have aboriginal rights to the offshore been enforced.

Therefore the FERA regime is the one that would apply to the offshore areas. In a letter to Pierre Paradis, the provincial energy minister, copies of which were provided to the Crees and to the Inuit, the minister has stated that he is legally obliged to review the Great Whale River project. However, he has not yet started that review, and that is what we are waiting for.

Therefore there are now those three regimes that apply to the Great Whale River from the Cree perspective: The provincial regime and the federal regime, both under the James Bay agreement, plus the FERA regime which applies to other areas of federal jurisdiction such as migratory birds and the offshore.

The Chairman: Another witness has commented that, if the project proceeds, mercury levels will rise. I assume that that will occur because of indigenous mercury finding its way into the water system given the higher water levels. Am I right?

Mr. Namagoose: The mercury is not really present in the environment in high levels in the territory but when you flood areas, high levels of mercury are found.

[Traduction]

économies d'énergie dans votre réseau actuel?» Le gouvernement du Québec n'a jamais eu à faire ces comparaisons économiques fondamentales qui sont faites ailleurs, notamment aux États-Unis.

Par conséquent, les pouvoirs réels de ces comités se limitent à décider s'il convient ou non de planter quelques arbres à tel ou tel endroit. Ils sont peut-être habilités à prendre des décisions concernant le détournement de rivières, mais jusqu'ici, ils ne sont jamais allés aussi loin.

Les Cris voudraient que ces comités aient des pouvoirs de décision réels. S'ils en avaient eu, nous ne nous serions probablement pas autant inquiétés de l'Office national de l'énergie. La réalité, c'est que ces comités n'ont pas de tels pouvoirs.

L'ONE représente actuellement le seul accès des Cris et de la population du Québec à une tribune publique où les faits peuvent être débattus. Nous avons cependant constaté que, lorsqu'ils comparaissent devant l'Office, les représentants d'Hydro-Québec refusent de lui donner les renseignements qu'il leur demande. C'est la raison pour laquelle nous avons déposé ces lettres devant votre Comité. Cependant, l'Office nous offre au moins une tribune publique. Vous constaterez que les gens sont de plus en plus conscients de ce fait au Québec.

L'autre régime du Nord québécois concerne les régions extra-côtières parce que la convention de la baie James ne s'applique pas au-delà de la laisse des hautes eaux dans la baie d'Hudson et la baie James. Tout ce qui se trouve de l'autre côté de cette ligne ressortit à la compétence fédérale ou, du moins, est revendiqué comme étant de compétence fédérale. Bien sûr, les Cris estiment que cela relève de la compétence crie dans leur zone, et les Inuit en revendiquent la responsabilité dans la leur. Cependant, il n'y a jamais eu d'entente sur cette question et les autochtones n'ont jamais exercé leurs droits au large des côtes.

Par conséquent, c'est le régime fédéral qui s'applique dans ces régions. Dans une lettre à Pierre Paradis, ministre provincial de l'Énergie, dont les Cris et les Inuit ont obtenu copie, le ministre dit qu'il a l'obligation juridique d'examiner le projet de la rivière de la Baleine. Cependant, il n'a pas encore entrepris cet examen et c'est ce que nous attendons.

Par conséquent, du point de vue des Cris, il y a maintenant trois régimes qui s'appliquent au projet de la rivière de la Baleine: le régime provincial et le régime fédéral prévus dans la Convention de la baie James et du Nord québécois, ainsi que le régime fédéral qui s'applique aux autres domaines de compétence fédérale, comme les oiseaux migrateurs et les régions extra-côtières.

Le président: Un autre témoin a dit que si le projet est réalisé, les niveaux de mercure vont augmenter. Je suppose que cela se produirait parce que le mercure local passerait dans l'eau par suite des inondations. Est-ce exact?

M. Namagoose: On ne peut pas vraiment dire qu'il y ait beaucoup de mercure dans l'environnement de cette région, mais lorsque de grandes zones sont inondées, on constate une hausse des niveaux de mercure.

[Text]

The Chairman: So indigenous mercury finds its way into the system?

Mr. Namagoose: And into the fish.

The Chairman: Why do you believe that the project will contribute to the greenhouse effect?

Mr. Namagoose: We hired some experts in the United States to lobby for us in Vermont and New York. They came up with a study that concludes that 180 million tonnes of carbon dioxide will be released into the atmosphere from the decomposition of organic materials in the flooded reservoirs. Perhaps Mr. Craik can provide you with more information on this study.

The Chairman: Rather than take a lot of time, perhaps you could forward to the committee something that would explain your view.

Mr. Mainville: We will forward to the committee our full submission to the National Energy Board which includes all our expert witnesses and their testimony.

The Chairman: Thank you.

Senator Kenny: You indicate in your opening comments that you believe that communications between the National Energy Board and cabinet will be confidential, and the public will never know when a request for a public review has been made to the board. That is in reference to the National Energy Board determining whether or not it wants to have a public hearing. Is that correct?

Mr. Mainville: That is part of the submission.

Mr. Craik: We do not think that the concerns of the board, how they are expressed to cabinet and the details of those exchanges will be made available to us.

Senator Kenny: Last night we heard testimony from the Chairman of the National Energy Board, who assured the committee that those recommendations would be made public. Have you seen Mr. Priddle's draft memorandum of guidance, which he says has been issued and made public and in which he lists seven or eight different criteria on which the board would require submissions before it would consider whether or not to hold a public hearing. Have you seen that draft memorandum?

Mr. Mainville: No.

Senator Kenny: He told us last night that for electricity export permits the board would require, first, all applicants to take a number of actions. Prior to filing with the board, an applicant would be required to implement a public information program to explain the proposal, to describe its potential environmental and social effects and to allow interested parties an opportunity to comment. Second, upon filing an application they would have to put a notice in the *Canada Gazette*. Applicants would have to provide the board with information relevant to provincial requirements, standards, guidelines and review procedures. Applicants would be required to file an environmental impact assessment and evidence to demonstrate that the proposal does not contravene relevant federal guidelines and standards. The fifth item is that applicants would be

[Traduction]

Le président: Autrement dit, le mercure local passe dans l'eau?

M. Namagoose: . . . et dans le poisson.

Le président: Pourquoi pensez-vous que le projet va accentuer l'effet de serre?

M. Namagoose: Nous avons engagé quelques experts aux États-Unis pour faire du lobbying au Vermont et à New York. Ils ont réalisé une étude selon laquelle la composition de matières organiques dans les régions inondées libérera dans l'atmosphère 180 millions de tonnes de gaz carbonique. M. Craik pourrait vous donner plus de renseignements sur cette étude.

Le président: Au lieu de passer beaucoup de temps sur cette question, il serait peut-être préférable que vous transmettiez au Comité un document expliquant votre point de vue.

M. Mainville: Nous ferons parvenir au Comité le texte complet de notre présentation à l'Office national de l'énergie, qui comprend le témoignage de nos experts.

Le président: Je vous remercie.

Le sénateur Kenny: Vous avez dit dans votre exposé qu'à votre avis, les communications entre l'Office national de l'énergie et le Cabinet seront confidentielles et que le public ne saura jamais si l'Office a recommandé un examen public. Vous parlez, je suppose, de la décision de l'Office national de l'énergie sur la question de savoir s'il souhaite ou non tenir une audience publique. Est-ce exact?

M. Mainville: Oui, cela figure dans notre mémoire.

M. Craik: Nous ne croyons pas qu'on nous tiendra au courant des préoccupations de l'Office, de la façon dont elles seront exprimées au Cabinet ou des détails de ces échanges.

Le sénateur Kenny: Hier soir, nous avons entendu le témoignage du président de l'Office national de l'énergie, qui a assuré au Comité que ces recommandations seraient rendues publiques. Avez-vous vu le projet de lignes directrices de M. Priddle? Il nous a dit que ce document a déjà été publié et qu'il énumère sept ou huit domaines différents sur lesquels l'Office demandera des renseignements avant d'envisager s'il convient au non de tenir une audience publique. Avez-vous vu ce document?

M. Mainville: Non.

Le sénateur Kenny: Il nous a dit hier soir qu'en ce qui concerne les permis d'exportation d'électricité, l'Office imposera d'abord à tous les requérants de prendre un certain nombre de mesures. Avant de présenter une demande à l'Office, ils seront tenus de réaliser un programme d'information du public expliquant leur projet, décrivant ses effets environnementaux et sociaux possibles et permettant aux parties intéressées de formuler des observations. Deuxièmement, une fois leur demande présentée, les requérants devront faire paraître un avis dans la *Gazette du Canada*. Ensuite, ils auront à fournir à l'Office des renseignements sur les exigences, les normes, les lignes directrices et les procédures d'examen provinciales. Ils devront également présenter une évaluation des incidences environnementales et des preuves établissant que leur projet n'est pas contraire aux lignes directrices et aux normes fédérales appli-

[Text]

required to describe any negative impacts that the project might have.

He then went on to say that the board would solicit comments from interested parties as to whether the applications should be dealt with at a public hearing and to indicate that the board would then deliberate on whether or not there should be a public hearing and then publicly advise the government.

As a member of this committee, I, for one, am a little uncomfortable that they are taking that process. I would sooner have a requirement for a public hearing. However, when I heard the steps that the applicants had to go through, I was given a measure of comfort. I know you have not had a chance to read these guidelines, but based on what I have said today, does it give you any more comfort?

Mr. Mainville: Let me outline the experience we are facing right now in the hearings with the National Energy Board on Hydro-Québec under the old legislation. Notwithstanding the fact that the old legislation is still in effect, the National Energy Board has indicated that it will try to apply the new Canadian electricity policy and is therefore requiring applicants to provide to it the type of information you have described in your list. Let me take one example of the type of information which the National Energy Board has required from Hydro-Québec. Hydro-Québec has been asked whether it has done environmental studies on the Great Whale River or the Nottaway-Broadback-Rupert Project and has indicated that it would like to obtain those to authorize the export licence. Hydro-Québec has answered, "We don't have to give you any studies. We guarantee that we'll proceed some day to do all the required studies under the applicable legislation." In fact, that legislation is only provincial legislation. The legislator, the Government of Quebec which owns Hydro-Québec, that same entity will decide whether or not Hydro-Québec has complied sufficiently with the environmental review process. So the Government of Quebec—the owner, builder and regulator of Hydro-Québec—will decide whether or not the environmental studies conducted by Hydro-Québec are sufficient.

Hydro-Québec has stated before the National Energy Board in black and white—and we will provide you with a copy of that statement if need be—that that intention is sufficient for the environmental review required by the National Energy Board. They do not even have to provide the National Energy Board with any environmental documentation because they will conduct provincial environmental reviews. This is the type of information that has been provided to the National Energy Board.

What will the National Energy Board do with Bill C-23? We intend right now to appear, publicly and with experts, before the National Energy Board under the old legislation to contest the position taken by Hydro-Québec. Under Bill C-23 we do not get that opportunity. All we can do is write to the National Energy Board, and we will not even have a chance to read the submission of Hydro-Québec or of any exporter.

[Traduction]

cables. Cinquièmement, les requérants devront décrire toute répercussion négative que le projet pourrait avoir.

M. Priddle a ajouté que l'Office demanderait ensuite aux parties intéressées de se prononcer sur l'opportunité d'audiences publiques. Il débattrait ensuite lui-même cette question, puis formulerait publiquement une recommandation à l'intention du gouvernement.

À titre de membre du Comité, je ne suis personnellement pas très satisfait de ce processus. Je préférerais que les audiences publiques soient obligatoires. Cependant, lorsque j'ai vu par quelles étapes les requérants devront passer, cela a quelque peu atténué mes appréhensions. Je sais que vous n'avez pas eu l'occasion de voir ces lignes directrices, mais, en vous basant sur ce que je viens de vous dire, ne croyez-vous pas qu'elles présentent certaines garanties?

M. Mainville: Permettez-moi de parler des audiences actuelles que l'Office national de l'énergie tient au sujet d'Hydro-Québec, en vertu de l'ancienne loi. Nonobstant le fait que cette loi est encore en vigueur, l'Office a dit qu'il chercherait à appliquer la nouvelle politique canadienne de l'électricité et qu'il demanderait par conséquent aux requérants de fournir le genre de renseignements que vous venez d'exposer. Je vais vous en donner un exemple. L'Office a demandé à Hydro-Québec si elle avait réalisé des études environnementales sur le projet de la rivière de la Baleine ou sur le projet Nottaway-Broadback-Rupert et a précisé qu'il souhaitait disposer de telles études avant d'accorder le permis d'exportation. Hydro-Québec a répondu: «Nous n'avons pas à vous donner des études quelconques. Nous vous garantissons que nous ferons un jour ou l'autre toutes les études prescrites dans les lois applicables.» En fait, les lois en question sont celles de la province. Cela veut dire que le législateur, qui est le gouvernement du Québec et le propriétaire d'Hydro-Québec, va lui-même décider si la société s'est suffisamment conformée au processus d'évaluation environnementale.

Par conséquent, c'est le gouvernement du Québec, qui est le propriétaire et le surveillant d'Hydro-Québec, qui décidera si les études environnementales menées par la société sont suffisantes. Hydro-Québec a déclaré devant l'Office national de l'énergie—et nous vous fournirons au besoin une copie de cette déclaration—que l'intention exprimée suffit aux fins de l'examen environnemental exigé par l'Office. La société n'a même pas à présenter un document environnemental quelconque parce qu'elle a l'intention de procéder à l'examen environnemental provincial. Voilà le genre de renseignements qu'obtient l'Office national de l'énergie.

Et que fera-t-il lorsque le projet de loi C-23 sera adopté? Nous avons l'intention de comparaître publiquement devant l'Office, accompagnés de nos experts, en vertu de l'ancienne loi, pour contester la position d'Hydro-Québec. Si le projet de loi C-23 est adopté, nous n'aurons pas cette possibilité. Tout ce que nous pourrions faire, ce sera d'écrire à l'Office. Nous ne pourrions même pas prendre connaissance du mémoire d'Hydro-Québec ou de n'importe quel autre exportateur.

[Text]

Senator Kenny: I do not think that is right. That is what I was trying to explain to you, that that is not the view of the Chairman of the National Energy Board. If that were his view, I would be sympathetic with your case. I am suggesting that the chairman of the board said here, yesterday, that people will have an opportunity to see precisely what the applications say and to comment on them. That being the case, does it make any difference to your position?

Mr. Mainville: To us it is clear. We want a public forum to discuss these issues and the specific case of the export of electricity. Insofar as the export of electricity from Hydro-Québec to the United States of America affects the rights of the Crees, the Crees want the opportunity to have a public debate around the issue. The Crees are not only asking for the debate on the basis of the export of electricity but on the whole issue of hydro electric development and economic development in Northern Quebec. Since we cannot have, at this point in time, a public review on that issue because the Government of Quebec refuses to conduct such a public review, all we have left is the public review under the National Energy Board Act. If that public review under the National Energy Board Act disappears, we will have no possibility of expressing publicly our position.

We feel that it is absolutely essential that the provisions with regard to public review in the National Energy Board Act be maintained. I have not had an opportunity to read the comments of the chairman of the board, but let us say that the board does require Hydro-Québec to publish the application in the newspapers to inform the public that there is an application, and let us say that we have the best scenario in that we have an opportunity to get a copy of that application. All we could possibly do in that situation is send in a letter to the National Energy Board stating our position.

Senator Kenny: That is not what I said. What I said was that five or six things will be asked of an applicant, then the views of interested parties will be solicited and then the board will decide whether or not to go ahead. If the board, as we are told by the chairman, decides to recommend a public hearing, it would undertake to do that publicly, and then the minister, at his own peril, presumably will decide to agree to disagree with the board. Frankly, I think that a minister disagreeing with an arm's length board could have a considerable political problem on his hands.

I am not saying this is a perfect procedure and it is perhaps a little unfair to be asking you questions about something you have not had an opportunity to read and consider. I would, however, ask you to reflect on it and then, having read the draft guidelines—because I am sure they will be of interest to you—you might like to comment back to the board.

Mr. Mainville: What then is the purpose of Bill C-23 and of taking away public hearings if we are to go through this process as the board has indicated?

Senator Kenny: I am not here to defend the bill, but the answer we received was that it was to ensure that there was not a duplication in hearings; that there would, in fact, be ade-

[Traduction]

Le sénateur Kenny: Je ne crois pas que ce soit le cas. C'est ce que j'essayais de vous expliquer. Ce n'est pas le point de vue du président de l'Office national de l'énergie. S'il avait été de cet avis, je comprendrais davantage votre point de vue. Le président de l'Office nous a dit hier que les gens auront la possibilité de voir le contenu des demandes et de les commenter. Est-ce que cette affirmation modifie votre point de vue?

M. Mainville: La situation est claire pour nous. Nous voulons que ces questions soient débattues publiquement, surtout dans le cas des exportations d'électricité. Dans la mesure où les exportations d'électricité d'Hydro-Québec aux États-Unis touchent aux droits des Cris, les Cris veulent qu'il soit possible d'en discuter publiquement. Les Cris veulent un débat public non seulement sur l'exportation d'électricité, mais sur toute la question de l'aménagement hydro-électrique et du développement économique du Nord québécois. Comme nous ne pouvons pas en ce moment obtenir un examen public de cette question, parce que le gouvernement du Québec refuse de procéder à un tel examen, tout ce qu'il nous reste, c'est l'examen public prévu en vertu de la Loi sur l'Office national de l'énergie. Si cet examen public venait à disparaître, il ne nous resterait plus aucune possibilité d'exprimer publiquement notre point de vue.

Nous estimons qu'il est absolument essentiel de maintenir les dispositions de la Loi sur l'Office national de l'énergie concernant l'examen public. Je n'ai pas eu l'occasion d'examiner les observations du président de l'Office, mais supposons que ce dernier impose à Hydro-Québec de publier sa demande dans les journaux afin d'en informer le public et supposons, en adoptant le scénario le plus optimiste possible, qu'il nous soit possible d'obtenir une copie de cette demande. Tout ce que nous pourrions faire alors, ce sera quand même d'écrire à l'Office national de l'énergie pour exposer notre point de vue.

Le sénateur Kenny: Ce n'est pas ce que j'ai dit. J'ai dit que l'Office exigera cinq ou six choses de chaque requérant, qu'il invitera les intéressés à donner leur point de vue, puis qu'il décidera s'il convient ou non d'aller de l'avant. D'après ce que nous a dit le président, si l'Office décide de recommander une audience publique, il le fera publiquement. On peut supposer que le ministre pourra alors décider à ses risques et périls d'accepter ou de rejeter la recommandation de l'Office. Franchement, je pense qu'un ministre qui rejetterait la recommandation d'un Office indépendant pourrait se retrouver avec un énorme problème politique sur les bras.

Je ne dis pas que c'est une procédure parfaite. De plus, il est peut-être un peu injuste de vous poser des questions sur des déclarations que vous n'avez pas eu l'occasion de lire et d'examiner. Je vous demanderais cependant d'y réfléchir et, après avoir lu le projet de lignes directrices—parce que je pense qu'il vous intéressera beaucoup—vous voudrez peut-être transmettre vos observations à l'Office.

M. Mainville: Mais quel serait alors l'objet du projet de loi C-23? Pourquoi supprimer les audiences publiques pour instaurer cette procédure dont vous venez de parler?

Le sénateur Kenny: Je ne suis pas ici pour défendre le projet de loi, mais je vous répéterai la réponse que nous avons reçue. Le projet de loi a pour but de prévenir le double emploi,

[Text]

quate hearings at different levels; and that there would be no requirement for overlapping hearings. It is up to the board to decide whether there are adequate hearings at different levels.

Mr. Mainville: There may be some rationale in not having double hearings or three or four hearings on the same subject matter, and I can understand that there may be a concern on behalf of the government to reduce the bureaucracy surrounding these issues. However, in Quebec this argument does not apply because there are no other public hearings.

Senator Kenny: That is a case for the board to review.

Mr. Mainville: The board will not necessarily request a minister to order a public hearing just because there are no public hearings in Quebec. It is our belief that this bill was organized between the Government of Canada and the Government of Quebec to allow the Government of Quebec to have a complete, free hand in the export of electricity to the United States. This is the real purpose of this bill.

The Chairman: Senator Kenny, please go ahead, but before too long I should like to move on to questions by Senator Lefebvre because we are running out of time.

Senator Kenny: I would wrap up with a request that if the witnesses have further reflections, having seen the chairman's comments, they would, in some way, communicate them to us before we report. This testimony took place at 9 o'clock yesterday evening and I can understand why the witnesses have not had an opportunity to review it.

The Chairman: I share Senator Kenny's curiosity, as does the whole committee, I am sure.

It is my understanding that the board makes a decision as to whether or not a project requires a full set of NEB hearings. Then, it is up to the Governor in Council. I remember making the comment to the chairman last night that if they are going to go through a set of hearings to decide whether or not to hold a set of hearings, then it does not necessarily avoid duplication.

We are interested in this and we would like to know more about it. We would appreciate having your comments and we will undoubtedly be pursuing it with other witnesses.

Senator Lefebvre: Senator Kenny did elaborate on the subject in which I am interested. I would refer you to a short paragraph on page 5 of Mr. Priddle's testimony where he speaks about the review process and the information that would be presented by an applicant to the board. Senator Kenny read out the seven criteria. Mr. Priddle said that once the board has reviewed all of the information presented by the applicant, and interested parties as well, it will decide whether, in its view, the application requires a public hearing. He went on to say that if the board thinks a hearing is required, it will recommend to the Governor in Council that the proposal be designated for licencing. He added that this recommendation would be made public. This is definitely one area where the public would be involved. He ended by saying that if the board concludes that a hearing is not required, it will authorize the export by issuing a

[Traduction]

d'assurer que des audiences appropriées se tiennent aux divers paliers, mais d'éviter que les mêmes audiences soient imposées à des niveaux différents. Il incomberait à l'Office de décider s'il y a des audiences appropriées à chaque niveau.

M. Mainville: Il est sans doute logique d'éviter le double emploi et d'empêcher que trois ou quatre audiences se tiennent sur le même sujet. Je peux comprendre que le gouvernement veuille réduire toute la bureaucratie qui entoure ces questions. Cependant, la question ne se pose pas au Québec où il n'y a pas d'autres audiences publiques.

Le sénateur Kenny: C'est une question qui relève de l'Office.

M. Mainville: L'Office ne demandera pas nécessairement à un ministre d'ordonner la tenue d'une audience publique simplement parce qu'il n'y en a pas au Québec. Nous croyons que ce projet de loi est une combine organisée par le gouvernement du Canada et le gouvernement du Québec pour permettre à ce dernier d'exporter librement toute l'électricité qu'il souhaite aux États-Unis. Voilà le véritable objet du projet de loi.

Le président: Sénateur Kenny, vous pouvez poursuivre, mais j'aimerais bien pouvoir donner bientôt la parole au sénateur Lefebvre, parce que nous commençons à manquer de temps.

Le sénateur Kenny: Je vais terminer en demandant aux témoins, une fois qu'ils auront vu les observations du président de l'ONE, de nous transmettre d'une façon ou d'une autre toute observation qu'ils auraient avant que nous déposions notre rapport. Le président de l'ONE a témoigné à 21 heures hier. Je peux donc comprendre que les témoins n'aient pas eu le temps de voir le compte rendu.

Le président: Je partage la curiosité du sénateur Kenny, comme tous les membres du Comité, j'en suis sûr.

Je crois comprendre que l'Office décide si un projet donné doit faire l'objet d'audiences complètes de l'ONE. La décision finale appartient ensuite au gouverneur en conseil. Je me souviens d'avoir dit au président, hier soir, que si l'Office doit tenir toute une série d'audiences pour décider s'il convient ou non de tenir une série d'audiences, ce n'est peut-être pas la meilleure façon d'éviter le double emploi.

Cette question nous intéresse et nous aimerions en savoir davantage à ce sujet. Nous serions heureux de recevoir vos commentaires et nous discuterons certainement de ce sujet avec d'autres témoins.

Le sénateur Lefebvre: Le sénateur Kenny a déjà couvert une bonne partie du terrain que je voulais explorer. Je voudrais vous renvoyer à un court paragraphe, à la page 5 du témoignage de M. Priddle, dans lequel il parle du processus d'examen et des renseignements qu'un requérant devra présenter à l'Office. Le sénateur Kenny a énuméré les sept critères. D'après M. Priddle, une fois que l'Office aura examiné tous les renseignements présentés par le requérant ainsi que par les parties intéressées, il décidera si la demande doit, à son avis, faire l'objet d'une audience publique. Si l'Office opte pour la tenue d'une audience, il recommandera au gouverneur en conseil que le projet soit désigné aux fins de la délivrance d'une licence. M. Priddle a précisé que cette recommandation sera rendue publique. C'est assurément un domaine où le public aura son mot à dire. Il a conclu en disant que si l'Office déter-

[Text]

permit. He did not say that the reason for not having it designated would be made public. I have a feeling that this is a weakness, and I would like your opinion on that.

Mr. Mainville: It is very difficult for us to comment on a document we have not seen.

Senator Lefebvre: Perhaps when you have had an opportunity to read this you could furnish some information on this item to the committee.

Mr. Mainville: We will prepare written comments.

Senator Lefebvre: In your own brief you speak of the projects known as the Great Whale River Project, the Nottaway-Broadback and the Rupert Project. On page 3 you say:

The James Bay and Northern Quebec Agreement provides that Cree consent must be obtained for the construction of the said projects. The Governments of Quebec and Canada are ignoring this consent as well as the concerns of the Crees.

Do you have a statement which you could file with us to indicate the governments of Quebec and Canada are refusing to comply with the agreement? Would that not be called a breach of contract?

Mr. Mainville: It is, and we are before the Federal Court of Appeal on this matter.

Senator Lefebvre: In the same paragraph on page 3 you say:

Both the Provincial and Federal Governments have failed in their obligations to implement the environmental review procedures in relation to these projects. Furthermore, though the Minister has admitted in writing that he is legally obligated to do so, the Federal Government has so far refused to start the environmental impact assessment of these projects, . . .

Could you give the clerk of this committee a copy of that letter to which you refer wherein the minister, in spite of the fact the law obligates him to do so, is refusing to do so.

Mr. Mainville: We will file a copy of the letter of Mr. Lucien Bouchard as well as copies of the responses from the provincial ministers. I must inform the committee that we are now involved in a proceeding before the federal court on this issue.

Senator Lefebvre: You may end up in the supreme court.

Mr. Mainville: Hopefully we will. I must point out that we are presently conducting out-of-court discussions with the federal government in relation to this but we will provide the Senate with all the pertinent documentation relating to the admission by the federal government that it must conduct a review. There is also the fact that it has not initiated that review yet because it is trying to obtain the consent of the Government of Quebec to that review. Up to today the Government of Quebec has refused its consent to the federal review. Before this builds

[Traduction]

mine qu'une audience n'est pas nécessaire, il autorisera l'exportation en délivrant un permis. Il n'a pas dit cependant que l'Office rendra publics les motifs qui l'auront amené à ne pas désigner le projet. J'ai l'impression qu'il y a là une faiblesse. Qu'en pensez-vous?

M. Mainville: Il est très difficile pour nous de commenter un document que nous n'avons pas vu.

Le sénateur Lefebvre: Une fois que vous aurez eu l'occasion de le lire, peut-être pourrez-vous transmettre au Comité quelques renseignements sur cette question.

M. Mainville: Nous vous enverrons des observations écrites.

Le sénateur Lefebvre: Vous parlez dans votre mémoire de ce qu'on appelle le projet de la rivière de la Baleine et le projet Nottaway-Broadback-Rupert. Vous dites à la page 3:

En vertu de la Convention de la baie James et du Nord québécois, les Cris doivent consentir à la réalisation de ces projets avant qu'ils ne soient entrepris. Les gouvernements du Québec et du Canada ne se préoccupent guère ni de cette disposition de la Convention ni des inquiétudes des Cris.

Disposez-vous de documents, que vous pourriez nous transmettre, indiquant que les gouvernements du Québec et du Canada refusent de se conformer aux dispositions de la Convention? Ne serait-ce pas là une rupture de contrat?

M. Mainville: Bien sûr, et nous avons demandé à la Cour d'appel fédérale de se prononcer à ce sujet.

Le sénateur Lefebvre: Vous dites, dans le même paragraphe de la page 3:

Les gouvernements tant provincial que fédéral ont manqué à leur obligation de mettre en œuvre le processus d'évaluation applicable. De plus, bien que le ministre ait admis par écrit qu'il a l'obligation juridique de le faire, le gouvernement fédéral a jusqu'ici refusé d'entreprendre l'évaluation des incidences environnementales de ces projets . . .

Pourriez-vous remettre au greffier du Comité une copie de cette lettre dans laquelle le ministre refuse d'entreprendre l'évaluation environnementale, en dépit du fait que la loi le lui impose?

M. Mainville: Nous déposerons des copies de la lettre de M. Lucien Bouchard et des réponses que nous avons reçues des ministres provinciaux. Je dois informer le Comité que nous sommes actuellement partie dans une procédure qui se déroule devant la Cour fédérale.

Le sénateur Lefebvre: Vous pourriez même aller jusqu'à la Cour suprême.

M. Mainville: Nous espérons bien qu'il en sera ainsi. Je dois ajouter que nous avons actuellement des discussions extrajudiciaires avec le gouvernement fédéral sur cette question, mais nous transmettrons au Sénat toute la documentation pertinente dans laquelle le gouvernement fédéral reconnaît l'obligation qu'il a de procéder à un examen. Il y a également le fait qu'Ottawa n'a pas commencé cet examen parce qu'il cherche à obtenir le consentement du gouvernement du Québec avant de l'entreprendre. Jusqu'ici, le Québec a refusé son consentement.

[Text]

up into a major federal-provincial confrontation, of course, the concerned minister wishes to obtain a consent from the Government of Quebec, which is being withheld right now.

Senator Lefebvre: Mr. Craik mentioned that there were very few, if any, studies that were ever made in this part of northern Quebec on the possibilities of harm to the environment, and that very few people are knowledgeable in this; but on page 4 of your brief you make some great claims here, and I would like to know if such studies have never been made, Mr. Craik, where you get the facts that allow you to include in your brief words such as:

These projects will cause massive erosion, alter the seasonal patterns and the quantity and quality of water flow in the rivers and water basins. They will destroy wildlife and marine resources in Hudson Bay and in James Bay, including elephant seals, harbour seals, endangered beluga whales, salmon, char, trout and whitefish.

It goes on and on. Correct me if I am wrong, but I thought I heard you say that no studies have ever been made up there, and you even took a sheet of paper and said, "This is the amount." Did the Cree have these studies made that allow you to state these facts in the brief?

Mr. Craik: No. First of all, I did not say there were no studies made. There are no baseline data collected. Hydro-Québec has gone up and done some of what you might call biological inventories of certain areas in the Great Whale Basin and has done some very preliminary work in the NBR Basin. Some of the impacts we cited in there involve the caribou and the calving areas of caribou. Hydro-Québec, in its own maps, indicates that Lac Bienville is a major calving area for the Ungava caribou herd, and admits openly that there will be a large impact on that area as a calving area for the caribou herd. This is also the Cree experience.

In the case of the actual migrations of the caribou themselves, if you look right now at what is happening in northern Quebec, the things that are unprecedented for years and years are happening. Caribou are walking down onto Hudson Bay, coming down the La Grande River and then walking up the coast of James Bay and around onto Hudson Bay, walking right onto the ice. People have never seen that before, and they suspect that what is happening is that the La Grande project is acting as a kind of a blockade to the caribou coming farther south. So, rather than coming farther south, they just walk along the river system right down to the bay and right out onto the ice. If you go up to Great Whale today, you can see caribou walking on the ice. If you said to people there 10 years ago that caribou would be walking out on the ice, they would have said that you were nuts.

If you talk about wildlife nesting grounds in the upstream areas, there is about a 50-foot fluctuation in the water levels in the reservoirs; so what happens is that the birds nest in the little islands. You have probably seen the Canadian north from an airplane. It is just a myriad of lakes. Hydro-Québec simpli-

[Traduction]

Bien sûr, avant que cette question ne se transforme en une importante confrontation fédérale-provinciale, le ministre veut obtenir le consentement du Québec, qui lui a été refusé jusqu'ici.

Le sénateur Lefebvre: M. Craik a mentionné qu'il n'y a eu que très peu d'études environnementales sur cette région du Nord du Québec et que très peu de gens la connaissent bien. Cependant, à la page 4 de votre mémoire, vous faites de grandes affirmations. Or, si aucune étude n'a jamais été faite, monsieur Craik, sur quoi vous basez-vous pour affirmer ce qui suit:

Ces projets provoqueront une érosion massive et modifieront le rythme saisonnier ainsi que la quantité et la qualité du débit des rivières et des bassins hydrographiques de la région. Ils détruiront la faune et les ressources marines de la baie d'Hudson et de la baie James, y compris l'éléphant de mer, le phoque, le bélouga, qui fait partie des espèces en voie d'extinction, le saumon, l'omble, la truite et le corégone.

Et vous poursuivez dans la même veine. Arrêtez-moi si je me trompe, mais j'ai cru vous entendre dire qu'aucune étude n'a jamais été réalisée dans ce coin et qu'il n'existe pratiquement rien sur le sujet. Les Cris ont-ils fait des études qui étaient les affirmations qu'ils présentent dans leur mémoire?

M. Craik: Non. Tout d'abord, je n'ai pas dit qu'aucune étude n'a été réalisée. J'ai dit qu'il n'existe pas de données de base. Des gens d'Hydro-Québec sont allés faire des inventaires biologiques dans certaines zones du bassin de la rivière de la Baleine et quelques travaux préliminaires dans le bassin NBR. Certaines des répercussions que nous mentionnons portent sur le caribou et les zones où les femelles mettent bas. Dans ses propres cartes, Hydro-Québec montre que le lac Bienville est une importante zone de mise bas pour le troupeau de caribous de l'Ungava et reconnaît ouvertement que ces projets auront d'importantes répercussions sur cette zone. Les Cris sont certes du même avis.

En ce qui concerne les migrations du caribou, on constate aujourd'hui que des phénomènes sans précédent se produisent dans le Nord du Québec. Les caribous descendent la rivière La Grande et suivent la côte de la baie James jusqu'à la baie d'Hudson, en marchant directement sur la glace. Les gens n'avaient jamais vu cela auparavant. Ils pensent que le projet de La Grande constitue peut-être une sorte de barrière qui empêche les caribous d'avancer plus au sud. Alors, au lieu de progresser vers le sud, ils suivent le cours de la rivière jusqu'à la baie en marchant sur la glace. Si quelqu'un avait dit, il y a dix ans, qu'il avait vu des caribous marchant sur la glace, on l'aurait pris pour un fou.

Passons maintenant aux zones de nidification. Dans les régions d'amont, les niveaux d'eau dans les réservoirs fluctuent d'une cinquantaine de pieds. En général, les oiseaux construisent leurs nids dans les petits îlots. Vous avez probablement eu l'occasion de voir le Nord canadien à partir d'un avion. C'est

[Text]

fies that by turning that myriad of lakes into one or two lakes, so all of the thousands of miles of shoreline environment that is very important for those birds all goes under water and is replaced, on about a 10-to-one ratio, by one shoreline around the reservoir; but that shoreline is not the stable, natural shoreline because the policy of Hydro-Québec is to drain the reservoirs in the winter and then fill them up in the spring. So, because it is fluctuating on a non-natural cycle, you eliminate all that area for nesting ground.

I talked about feeding areas for those birds. The feeding area offshore from La Grande is gradually being affected, and that has been noted by the Cree hunters themselves. The way it is being effected is that there are about 35 cubic kilometres of water dumped into the bay in the wintertime, which is the reverse of the natural cycle. You usually get it in the spring and fall. Instead of mixing with the salt water, it lies as a cushion right out in front of the La Grande River all winter. So you have turned the bay from a salt-water to a fresh-water environment for the winter period on the big cushion up around the La Grande River. That is impacting the feed on which the geese rely.

Senator Lefebvre: So there have been a number of studies made?

Mr. Craik: No. I would say they are more observations.

Senator Lefebvre: By the Cree themselves?

Mr. Craik: By the Cree and others.

Senator Lefebvre: Have there been any studies by teams of scientists who have been up there as well?

Mr. Craik: Most of the scientists that go up there go on behalf of Hydro Quebec. That is the problem. For example, the Crees, in the Vermont process, tried to get information out on what is happening with the birds. What is the baseline of the birds? How many species are there? What environment do they use? What are the ecological relationships and how do those relationships work? Hydro-Québec has not answered those questions. They have done inventories but they are afraid to delve into what the relationships in the environment are up there. However, we tried to get the Canadian Wildlife Service to provide one or two of their world renowned experts on that type of environment to come to Vermont and testify there. They said no. We tried to get them to allow their experts to come to the National Energy Board. They said no. So we had to go and get an American ornithologist to speak to some of those issues. Of course, he did not have the experience or the profile that the Canadian experts have.

Senator Lefebvre: My last question is really just a correction. You must understand that some of us share a great many of your concerns, but we have to be sure that the statements you make are credible if we are going to use them in our report. I believe there is a slight exaggeration on page 6, where you say:

[Traduction]

une myriade de petits lacs. Hydro-Québec va simplifier tout cela en faisant un ou deux grands lacs. Les milliers de milles de littoral qui sont tellement importants pour les oiseaux vont disparaître sous les eaux et seront remplacés à 90 p. 100 par un seul littoral autour du réservoir. Cependant, ce littoral n'aura pas la stabilité du littoral naturel, parce qu'Hydro-Québec a pour politique de drainer les réservoirs en hiver puis de les remplir au printemps. Les niveaux d'eaux fluctueront donc à un rythme différent du rythme naturel, ce qui éliminera toutes les aires de nidification.

J'ai parlé des zones de gagnage des oiseaux. La zone située au large de La Grande est graduellement atteinte, comme ont pu le constater les chasseurs cris, parce que près de 35 kilomètres cubes d'eau sont rejetés dans la baie en hiver, à l'opposé du cycle naturel où les surplus d'eau viennent au printemps et en automne. Au lieu de se mélanger à l'eau salée, cette eau douce forme un tampon en face de la rivière La Grande pendant tout l'hiver. Ainsi, la baie d'eau salée se transforme en baie d'eau douce pendant l'hiver. Cela se répercute sur l'alimentation des oies.

Le sénateur Lefebvre: Ainsi, un certain nombre d'études ont été réalisées?

M. Craik: Non, il s'agit plutôt d'observations.

Le sénateur Lefebvre: Des observations faites par les Cris eux-mêmes?

M. Craik: Par les Cris et par d'autres.

Le sénateur Lefebvre: Est-ce que des équipes de scientifiques se sont également rendues là pour mener des études?

M. Craik: La plupart des scientifiques qui vont dans la région le font pour le compte d'Hydro-Québec. C'est là que réside le problème. Par exemple, dans l'affaire du Vermont, les Cris ont essayé d'obtenir des renseignements sur ce qui arrive aux oiseaux. Quelles sont les données de base relatives aux oiseaux? Combien d'espèces vivent là? De quel genre d'environnement ont-ils besoin? Quelles sont les relations écologiques et comment se manifestent-elles? Hydro-Québec n'a pas répondu à ces questions. La société a fait des inventaires, mais elle craint d'étudier les liens environnementaux qui existent dans cette région. Nous avons essayé d'obtenir du Service canadien de la faune qu'il envoie un ou deux de ses experts de réputation mondiale pour qu'ils viennent témoigner au Vermont, mais le Service a refusé. Nous lui avons demandé de laisser ses experts témoigner devant l'Office national de l'énergie, mais il a encore refusé. Nous avons donc dû engager un ornithologue américain pour qu'il vienne parler de ces questions. Bien sûr, il n'avait ni l'expérience ni la réputation des experts canadiens.

Le sénateur Lefebvre: Comme dernière question, je voudrais faire plutôt une mise au point. Vous devez comprendre que certains d'entre nous partagent la plupart de vos préoccupations, mais nous devons nous assurer que vos affirmations sont crédibles avant de nous en servir dans notre rapport. Je crois que vous exagérez un peu, à la page 6, lorsque vous dites:

[Text]

At the present time the National Energy Board is considering in a public review process (the last to be held if Bill C-23 becomes law without amendment)—

That is not necessarily true, as you know. I would hope that you would correct that because there are provisions for public hearings and a review process in the bill.

Mr. Mainville: That is correct.

Mr. Craik: It is a slight overstatement on our side. Perhaps it reflects some of our cynicism. We feel that the federal government in the present context, and we state it in our brief to the House, has about that much possibility that it will tell Quebec what to do with electricity.

Senator Lefebvre: You might call it an overstatement or overkill, or whatever. I do not want you to go away thinking I am a defender of the present government in Canada.

Mr. Craik: Thank you.

Senator Adams: Thank you, Mr. Chairman. Some of my concerns have been addressed by the answers to Senator Lefebvre's questions. We are living in the south. When you are living off the land, it is quite a different environment. Senator Lefebvre was asking about who had studied all these mammals, but you do not need some environmental people to come to tell you what is happening when you live there and hunt every day. You know that no matter how far the birds go, they always come back to the same nesting area every year. Even geese families come every year to their own area. It is pretty typical for people just to go up there and take over things for people that have lived there all their lives. The people on the land could even figure out what was wrong with some of the fish and what was causing problems with caribou meat. It is not the same any more. The people in the community know about that. Sometimes when the government takes a look at these things, the only way the biologists can find out what is going on is from the people in the community.

In the meantime, Brian mentioned the caribou that moved out onto the bay because due to the cycles of growth over the years there is not enough food. The cycles usually occur every five or six years, and the caribou must move elsewhere to feed. The land must be given time to regenerate, and therefore they must migrate somewhere else for the future, which may end up being miles away from the mainland. Everyone is wondering how the caribou got to Coats Island, which is in the middle of Hudson Bay, and it was probably because millions of years ago everything was ice. Now every summer people from south Baffin Island go there to hunt because they have no more caribou.

Last night the Chairman of the National Energy Board was asked what the future needs would be for the Americans in terms of megawatts, but he did not answer us. He did not know when, if ever, it was going to be needed. He mentioned that the requirement for New York State was approximately 8,000 megawatts. It seems that James Bay II is only being set up to meet the requirements of the United States. They figured the project would begin in 1991, which is next year. I would

[Traduction]

À l'heure actuelle, l'Office national de l'énergie examine l'opportunité d'un processus d'examen public (qui sera le dernier si le projet de loi C-23 est adopté sans modifications)...

Comme vous le savez, cela n'est pas nécessairement vrai. J'aurais aimé que vous corrigiez cela parce que le projet de loi prévoit bien des audiences publiques et un processus d'examen.

M. Mainville: Vous avez raison.

M. Craik: C'est une légère exagération de notre part. Elle reflète peut-être un peu notre cynisme. Comme nous l'avons dit dans notre mémoire aux Communes. Nous croyons qu'il y a vraiment peu de chances que le gouvernement fédéral dise au Québec ce qu'il doit faire de son électricité.

Le sénateur Lefebvre: Légère exagération ou cynisme, je ne voudrais pas que vous partiez en pensant que je défends le gouvernement fédéral actuel.

M. Craik: Je vous remercie.

Le sénateur Adams: Merci, monsieur le président. Les réponses données au sénateur Lefebvre répondaient aussi à certaines de mes préoccupations. Nous vivons dans le Sud. C'est très différent pour ceux qui vivent de la terre. Le sénateur Lefebvre voulait savoir qui avait étudié tous ces mammifères, mais les gens du Nord n'ont pas besoin d'écologistes pour savoir ce qui se passe là où ils vivent et chassent tous les jours. Il savent qu'aussi loin qu'ils aillent, les oiseaux reviennent toujours à la même place tous les ans pour faire leur nid. Des familles d'oies reviennent chaque année dans la même région. Bien entendu, il est courant que des gens du Sud aillent dans ces régions puis cherchent à contrôler la vie de ceux qui ont vécu là toute leur vie. Les autochtones savent ce qui arrive au poisson et ce qui donne un goût particulier à la chair du caribou. Ce n'est plus la même chose pour eux. Ils le savent bien. Parfois, lorsque le gouvernement étudie ces questions, la seule façon pour les biologistes de comprendre les phénomènes locaux est de se renseigner auprès des autochtones.

Entre-temps, Brian a mentionné le fait que le caribou a commencé à avancer dans la baie même parce qu'il manque de nourriture, à cause de l'évolution du cycle de croissance au fil des ans. Le cycle a ordinairement une durée de cinq à six ans, au terme desquels le caribou doit aller ailleurs pour trouver à manger. Il faut donner à la terre le temps de se régénérer. Par conséquent, les animaux vont ailleurs, parfois à des milles de distance du continent. Tout le monde se demande comment le caribou est parvenu à l'île Coats, qui se trouve au milieu de la baie d'Hudson. C'est probablement parce qu'il y a des millions d'années, toute la baie était recouverte de glace. Maintenant, tous les étés, des gens du sud de l'île de Baffin vont chasser là, parce qu'il n'y a plus de caribou chez eux.

Hier soir, nous avons demandé au président de l'Office national de l'énergie à combien de mégawatts s'élèveraient les besoins des Américains à l'avenir, mais il n'a pas répondu. Il ne savait pas quand ces quantités seraient nécessaires, si elles le sont jamais. Il a mentionné que les besoins de l'État de New York atteignaient près de 8 000 mégawatts. Il semble que la phase II de la baie James ne soit réalisée que pour répondre aux besoins des Américains. On dit que les travaux commence-

[Text]

like to know why no other Inuit in northern Quebec are opposed to Bill C-23 other than the Grand Council of Cree in Quebec, especially when a lot of people live in the area of Great Whale River. I have heard that many are moving farther north because of the upcoming construction of James Bay II. I would like to know when the next project is going to start and how much of a surplus of power they have at James Bay right now which could be sold to other parts of Canada or to the United States.

I believe Senator Lefebvre also asked about the James Bay agreement. Your group should have some kind of power to negotiate with the government, because there is a provincial and federal agreement with the Government of Canada. Under other agreements new projects cannot proceed until there is agreement from the people who live in the area. I believe you should have some power to say to Hydro-Québec that we do not want to continue with this until our agreement is settled, or there should be some form of bargaining taking place before any other projects start in areas where people live.

The Chairman: If I may interrupt, Senator Adams, you have stated four questions already, and I would like to give Senator Poitras an opportunity to ask his questions. In any event, you have posed a number of questions to the witnesses, and I would like to give them a chance to respond to them.

Mr. Mainville: I would like to respond to the first question regarding when the project would start. This is extremely important because it has a direct bearing on the National Energy Board and its mandate and power. Hydro-Québec is announcing the in-service of the Great Whale River project for 1998. It also announced that the building of this project will begin at the end of this year or the beginning of next year. If these export contracts were not approved and if the export policy of Hydro-Québec, which is to export 3,500 megawatts to the United States, was rejected by the National Energy Board, Great Whale River would not need to be serviced until the year 2004. These are not our figures. These are the figures of Hydro-Québec, and it has admitted that in writing in its submission before the National Energy Board.

So the practical effect of these export contracts is the acceleration of the development of the Great Whale River project. It has exactly the same effect on the NBR project. With respect to NBR, with the contracts and with the full export policy of Hydro-Québec of 3,500 megawatts, building would start in 1993, with in-service to begin in approximately 2000 or 2002. Without the export contracts, NBR would not be required, according to Hydro-Québec documents, to begin before the year 2014 or 2016.

Why is this very important? It is very important to us because, as Minister Bouchard announced, he wants an ERB review. His own civil servants have declared to the newspapers that to do a proper ERB review on projects of this dimension would take a minimum of two to three years. We believe it would take from four to six years. But even taking the federal

[Traduction]

ront en 1991, c'est-à-dire l'année prochaine. Je voudrais savoir pourquoi personne, à part le Grand conseil des Cris du Québec, que ce soit les Inuit ou d'autres habitants du Nord de la province, ne s'oppose au projet de loi C-23, surtout que beaucoup de gens vivent dans la région de la rivière de la Baleine. J'ai entendu dire que de nombreux habitants de la région s'en vont plus au nord à cause des prochains travaux de construction à la baie James. J'aimerais bien savoir quand la prochaine étape des travaux commencera et quel excédent d'énergie il existe actuellement à la baie James, qu'il est possible de vendre à d'autres régions du Canada ou aux États-Unis.

Je crois que le sénateur Lefebvre a également posé des questions au sujet de la Convention de la baie James. Votre groupe devrait être avantagé dans ses négociations parce qu'il existe un accord liant les gouvernements provincial et fédéral. En vertu d'autres ententes, les nouveaux projets ne peuvent être réalisés sans le consentement des gens qui vivent dans la région. Je pense que vous devriez pouvoir dire à Hydro-Québec que vous ne voulez pas que le projet aille de l'avant avant qu'un accord soit conclu, qu'il faudrait que des négociations quelconques aient lieu avant que des projets soient entrepris dans les régions où des gens vivent.

Le président: Permettez-moi de vous interrompre, sénateur Adams. Vous avez déjà posé quatre questions et je voudrais donner au sénateur Poitras la possibilité d'en poser quelques-unes. Quoi qu'il en soit, vous avez posé un certain nombre de questions aux témoins et j'aimerais leur donner la possibilité d'y répondre.

M. Mainville: Je voudrais répondre à la première question concernant le moment où les travaux seront entrepris. Cela est extrêmement important parce que ce moment aura des répercussions directes sur le mandat et les pouvoirs de l'Office national de l'énergie. Hydro-Québec annonce que les installations de la rivière de la Baleine seront mises en service en 1988 et que les travaux commenceront à la fin de cette année ou au début de la prochaine. Si ces contrats d'exportation ne sont pas approuvés, si la politique d'exportation d'Hydro-Québec, qui prévoit la vente de 3 500 mégawatts d'électricité aux États-Unis, est rejetée par l'ONE, on n'aurait pas besoin de toucher à la rivière de la Baleine avant 2004. Ces chiffres ne sont pas de nous. Ils proviennent d'Hydro-Québec qui les a mentionnés par écrit dans sa présentation à l'Office national de l'énergie.

L'effet pratique de ces contrats est donc d'accélérer l'aménagement de la rivière de la Baleine et c'est exactement la même chose pour le projet de NBR. Dans ce dernier cas, si les contrats sont signés et si la politique d'Hydro-Québec prévoyant l'exportation de 3 500 mégawatts est pleinement mise en œuvre les travaux commenceront en 1993 et les installations seront mises en service aux alentours de 2000 ou 2002. Sans contrats, le projet de NBR n'aurait pas à être réalisé avant 2014 ou 2016, d'après les propres documents d'Hydro-Québec.

Pourquoi cela est-il très important pour nous? Parce que le ministre, M. Bouchard, a dit qu'il voulait procéder à une évaluation des incidences environnementales. Ses propres fonctionnaires ont déclaré à la presse que l'évaluation d'un projet d'une telle envergure prendrait au minimum deux à trois ans. À notre avis, il serait plus exact de parler de quatre à six ans.

[Text]

government civil servants' evaluation of a two- to three-year review under ERB before the project begins, it means that if these export contracts are approved by the National Energy Board there will not be sufficient time to do an appropriate ERB review of the Great Whale River project. You cannot do an environmental review in six months, not with a project of this dimension. It is impossible. This is what we want to explain to the National Energy Board.

If Bill C-23 were in effect, we believe we would not have the opportunity to make this type of representation. This is the crux of the matter as far as we are concerned—the right to make these comments and to be able to bring forward concerns, which we feel are very important, before an independent, public body. The fact that these projects are being advanced for many years is going to have the impact of not allowing the federal government nor the provincial government, nor anyone else for that matter, to do an appropriate environmental study of the project. We feel that an independent body should be entitled to review that. This is why we want Bill C-23 to be rejected.

As to how much surplus is left for Hydro-Québec, it does not have a surplus right now. It has admitted that it has to build additional facilities to service the export contracts. Hydro-Québec says that very clearly. These are megaprojects. These are megacontracts. We are talking about 5 per cent of Hydro-Québec capacity being sold to the United States under the two contracts under review before the National Energy Board now, and the full export policy of Hydro-Québec of 3,500 megawatts represents 12 per cent of the energy capacity of Quebec that is going to be exported. Those are very large amounts of electricity and there will be no independent regulatory body before which citizens can intervene and discuss these issues, whether they be environmental or economic.

The Government of Quebec may be building these projects simply for short-term political purposes, creating jobs in two or three years from now to allow the government to be re-elected, but the debt that will be generated by those projects is going to be paid by the next generations. It will take at least 50 years to pay for these projects. They will cost between \$40 billion and \$60 billion, and those are Hydro-Québec figures that I am giving you. These are enormous public investments and will be conducted without any public review. We find that unacceptable.

As to the other questions, I will ask my colleagues to respond.

The Chairman: One question was whether the Inuit are as opposed to the projects as the Cree.

Mr. Craik: Yes. The Inuit of Umiuyak have come to colloque in Montreal. They are a small group and have expressed their total opposition to the Great Whale Project. The Inuit town council of Great Whale River has taken a position of total opposition to the Great Whale River project. The Inuit of Great Whale River and the Cree of Great Whale River are presently constructing a boat called an otiyak, which is the Cree word for "canoe" and "kayak", from Inuktitut, which they are going to bring down to Chisasibi, Ottawa, Montreal

[Traduction]

Cependant, même en acceptant l'estimation des fonctionnaires fédéraux, si les contrats d'exportation sont approuvés par l'Office national de l'énergie, il n'y aura pas assez de temps pour faire une évaluation environnementale appropriée du projet de la rivière de la Baleine. Ce genre d'évaluation ne se fait pas en six mois, pas pour un projet de cet ordre. C'est impossible. C'est ce que nous voulons expliquer à l'Office national de l'énergie.

Si le projet de loi C-23 avait déjà été en vigueur, je crois que nous n'aurions pas pu présenter ce genre d'argument. Pour ma part, le plus important, c'est le droit de formuler ces observations et de faire état de nos préoccupations devant un organisme public indépendant. Si ces projets doivent commencer bientôt, ni le gouvernement fédéral ni le gouvernement provincial ni personne d'autre ne pourra mener une étude environnementale appropriée du projet. Nous croyons qu'un organisme indépendant devrait pouvoir examiner cette affaire. C'est pour cette raison que nous voulons que le projet de loi C-23 soit rejeté.

En ce qui concerne les excédents d'Hydro-Québec, à notre connaissance, il n'y en a pas à l'heure actuelle. La société a reconnu qu'elle devait construire de nouvelles installations pour conclure de nouveaux contrats d'exportation. Elle le dit très clairement. Il s'agit de mégaprojets et de megacontrats. Nous parlons d'exporter près de 5 p. 100 de la capacité d'Hydro-Québec aux États-Unis, en vertu des deux contrats qu'examine actuellement l'Office national de l'énergie. Les 3 500 mégawatts qu'Hydro-Québec veut exporter au total représentent 12 p. 100 de sa capacité. Ce sont là d'énormes quantités d'électricité et il n'y aura pas d'organisme de réglementation indépendant devant lequel les citoyens pourront intervenir et débattre les aspects environnementaux ou économiques de ces questions.

Le gouvernement du Québec veut peut-être réaliser ces projets pour de simples motifs politiques à court terme, c'est-à-dire pour créer des emplois dans deux ou trois ans afin de lui permettre d'être réélu. Cependant, les dettes qu'il faudra contracter pour mettre en œuvre ces projets devront être remboursées par les prochaines générations. Il faudra au moins cinquante ans pour payer ces projets qui coûteront entre 40 et 60 milliards de dollars. Ces chiffres sont ceux d'Hydro-Québec. Il s'agit d'investissements publics énormes qui seront faits sans aucun examen public. Nous croyons que cela est inacceptable.

En ce qui concerne les autres questions, je vais demander à mes collègues d'y répondre.

Le président: L'une des questions était de savoir si les Inuit sont aussi opposés aux projets que les cris.

M. Craik: Oui. Les Inuit d'Umiuyak sont venus discuter à Montréal. Ils forment un petit groupe qui a exprimé une opposition totale au projet de la rivière de la Baleine. Le conseil municipal inuit du Poste-de-la-Baleine a fermement pris position contre le projet. Les Inuit et les cris de la région construisent actuellement un bateau que nous appelons «otiyak», contraction des mots canoë en cri et kayak en inuktitut, que nous amènerons à Chisasibi, à Ottawa, à Montréal et même jusqu'à New York où nous arriverons le 22 avril, afin d'attirer l'atten-

[Text]

and eventually to New York City, arriving in New York City on April 22 to try to pull public attention to their fight against the Great Whale River project. The Inuit and Cree of Great Whale River and of Umiuyak are opposed to the project.

Mr. Namagoose: I think we were also asked why the Crees were not negotiating or taking a stand similar to that of the Inuit. As has been explained, the Inuit who are directly impacted by the project are opposed to it. These projects will be the end of the Cree way of life as we know it today. We know the impact of the first project, James Bay I. Based on these experiences, the Cree people are saying enough is enough—no more.

People talk about the James Bay Northern Quebec Agreement which allowed the construction of James Bay I. We have to remember, though, that that agreement was signed after two years of construction on the project. It was signed after the fact. The Crees made the best out of a very bad situation.

Now, 15 years later, we have had the experience and we are saying enough is enough. Forty per cent of the Cree economy comes from the land. If these projects are built and finished, the Cree people will be driven off the land. We will be living on welfare in shelters in little communities because we cannot practise our traditional way of life and gain our living through our economy. Our traditional way of life is our economy.

We also said in our brief that there will be no opportunities for other development in the territory if these projects go through. You know about Churchill Falls. Have you ever heard of anybody saying, "Let's go up to Churchill Falls and invest in the territory"? Churchill Falls is a wasteland. That will be James Bay 20 years from now—it will be a wasteland and there will be no other development there.

Senator Adams: I have a question about the James Bay Agreement with the federal government. You do not have any entitlement or power under that agreement to negotiate any projects, do you?

Mr. Mainville: It is definitely the position of the Cree that they agreed, in the James Bay Northern Quebec Agreement, for various reasons which I will not delve into in great detail, to the La Grande complex in 1975. The Crees have not agreed to the NBR and Great Whale River Projects. It is our contention that the James Bay Northern Quebec Agreement requires Cree consent. However, the Government of Quebec and Hydro-Québec have taken the position that it does not. They have decided to proceed with these projects without Cree consent. That is why, if this issue is not solved shortly, we will definitely have to solve it in the courts.

Mr. Craik: May I make one comment? If, when you refer to negotiating the projects, you are talking about the design of the projects, Hydro-Québec and the Quebec government never accepted that the Crees actually talk about the design of those projects with them. The project on the table in the case of the Great Whale River means the destruction of five rivers. In the case of NBR, it will destroy three major river systems, and I am talking about rivers that are a mile across.

[Traduction]

tion du public sur notre lutte contre le projet de la rivière de la Baleine. Bref, les Inuit et les Cris du Poste-de-la-Baleine et d'Umiuyak sont tout à fait opposés au projet.

M. Namagoose: Je crois que le sénateur nous a également demandé pourquoi les Cris ne négociaient pas ou ne prenaient pas position comme les Inuit. Comme nous venons de l'expliquer, les Inuit directement touchés par le projet ont exprimé leur opposition. Ces projets vont mettre un terme au mode de vie cri que nous connaissons à l'heure actuelle. Nous connaissons maintenant les répercussions du premier projet de la baie James et, forts de notre expérience, nous pensons que c'en est assez et que nous n'en voulons pas davantage.

Les gens parlent de la Convention de la baie James qui a permis de réaliser le projet initial. Nous devons nous rappeler cependant que cette Convention a été signée deux ans après le début des travaux. Elle a été signée après coup. Les Cris ont essayé de se sortir de leur mieux d'un très mauvais pas.

Aujourd'hui, quinze ans plus tard, nous avons plus d'expérience et nous disons que c'est assez. L'économie crie se base à 40 p. 100 sur la terre. Si ces projets sont réalisés, nous serons chassés de notre territoire. Nous vivrons de l'assistance sociale dans des abris, dans de petites localités, parce que nous ne pourrons plus poursuivre notre mode de vie traditionnel et tirer notre subsistance de la terre. Notre économie, c'est notre mode de vie traditionnel.

Nous avons également dit dans notre mémoire qu'il n'y aura plus d'autre possibilité de développer le territoire si ces projets vont de l'avant. Nous savons ce qui s'est produit à Churchill Falls. Avez-vous jamais entendu quel-qu'un dire: «Allons donc à Churchill Falls investir dans le territoire»? La région de Churchill Falls est une terre désolée et il en sera de même de la baie James dans une vingtaine d'années.

Le sénateur Adams: Je voudrais poser une question au sujet de la Convention de la baie James signée avec le gouvernement fédéral. Cette Convention ne vous donne pas le pouvoir de négocier un projet quelconque, n'est-ce pas?

M. Mainville: Les Cris ont bel et bien accepté, dans la Convention de la baie James et du Nord québécois, le projet de La Grande en 1975, pour diverses raisons sur lesquelles je ne m'étendrai pas. Les Cris n'ont pas accepté les projets de NBR et de la rivière de la Baleine. Nous soutenons que la Convention de la baie James exige le consentement des Cris. Cependant, le gouvernement du Québec et Hydro-Québec s'opposent à ce point de vue et ont décidé de réaliser les projets sans notre consentement. C'est pour cette raison que, si l'affaire n'est pas réglée bientôt, nous devons nous adresser aux tribunaux.

M. Craik: Permettez-moi de faire une remarque. Si, lorsque vous parlez de négocier les projets, vous faites allusion à leur conception, je dois vous dire qu'Hydro-Québec et le gouvernement du Québec ont toujours refusé d'en discuter avec les Cris. Le projet de la rivière de la Baleine doit détruire cinq rivières et celui de NBR, les bassins de trois grandes rivières. Quand je dis grandes, je veux parler de rivières ayant un mille de large.

[Text]

Senator Poitras: If Québec-Hydro or the province of Québec wants to develop James Bay or Whale River for its own use, they do not have to come before the board; is that right? The board has no authority in that case?

Mr. Mainville: Yes.

Senator Poitras: If the new bill states very clearly that there will be public hearings in the case of various requests, would you be satisfied? Is that your main point?

Mr. Mainville: Our main point is that we want to ensure that if Hydro-Québec wishes to develop the north of Québec for export, there be public hearings on this issue.

Senator Poitras: If this bill were passed in that form, would you be satisfied? Is that your main point?

Mr. Mainville: Yes, we want public hearings on the export aspect.

Senator Lefebvre: But your main point is that you do not want the development in any case. Is that not your main point?

The Chairman: Yes, that is the main point.

Senator Poitras: You have said that there are no public hearings in the province of Québec.

Mr. Mainville: That is correct.

Senator Poitras: Québec-Hydro is building a special power line for export to the United States. There were public hearings before the BAP.

Mr. Mainville: Yes, and this is important. There were public hearings because that line went through southern Québec.

Senator Poitras: But you could have presented a brief there. Did you?

Mr. Mainville: No, the Cree did not present a brief because the public hearings dealt with southern Québec. I must point out that this is clear under Québec legislation.

Senator Poitras: It would have been a good place to present a brief.

Mr. Mainville: On the specific issue of that line, I want to point out that the Cree and Hydro-Québec did negotiate a deal with respect to the development of that line and the development of the project that went with that line. There was an agreement called the La Grande Agreement, 1986, which was negotiated with Hydro-Québec. That agreement provided for environmental guarantees relating to the development of the project and the development of the line. As far as we are concerned, it is an agreed-to project between the Crees and the Government of Québec and Hydro-Québec. However, the Crees do not agree to the development of Great Whale River and the Development of NBR.

The distinction between the two projects is the following: The Crees did not object to the development of the La Grande (1975) project because the river was already destroyed. Within that framework, if there is sur-équipement

[Traduction]

Le sénateur Poitras: Si Hydro-Québec ou la province voulaient aménager la baie James ou la rivière de la Baleine pour leur propre usage, elles n'auraient aucune permission à demander à l'Office. Il n'aurait aucun pouvoir dans ce cas. Est-ce exact?

M. Mainville: Oui.

Le sénateur Poitras: Seriez-vous satisfaits si le nouveau projet de loi dit très clairement qu'il y aura des audiences publiques dans le cas de diverses demandes? Est-ce que cela réglerait votre principale préoccupation?

M. Mainville: Nous voulons être sûrs, si Hydro-Québec souhaite développer le Nord du Québec à des fins d'exportation, que la question fera l'objet d'audiences publiques.

Le sénateur Poitras: Si nous adoptons le projet de loi après l'avoir modifié de cette façon, seriez-vous satisfaits?

M. Mainville: Oui, nous voulons des audiences publiques sur la question des exportations.

Le sénateur Lefebvre: Mais j'avais cru comprendre que votre principale préoccupation est d'empêcher le développement de la région. Est-ce exact?

Le président: C'est ce que j'avais cru comprendre aussi.

Le sénateur Poitras: Vous avez dit qu'il n'y a pas d'audiences publiques au Québec.

M. Mainville: C'est exact.

Le sénateur Poitras: Hydro-Québec construit une ligne de transmission spéciale pour l'exportation aux États-Unis. Il y a eu des audiences publiques devant le BAP.

M. Mainville: Oui, et cela est important. Il y a eu des audiences publiques parce que la ligne passait par le Sud du Québec.

Le sénateur Poitras: Vous auriez pu présenter un mémoire à ce moment. L'avez-vous fait?

M. Mainville: Non, les Cris n'ont pas présenté de mémoire parce que les audiences publiques traitaient du Sud du Québec. Je dois signaler que cela est clair dans la législation québécoise.

Le sénateur Poitras: C'était pourtant l'endroit tout indiqué pour présenter un mémoire.

M. Mainville: Dans le cas particulier de cette ligne, je dois dire que les Cris et Hydro-Québec ont négocié un accord au sujet tant de la ligne que du projet correspondant. Il y a eu une entente, portant le titre d'Accord de La Grande, 1986, qui a été négocié avec Hydro-Québec et qui comprenait des garanties environnementales relatives à la réalisation du projet et de la ligne de transmission. En ce qui nous concerne, il s'agit d'un projet convenu entre les Cris, le gouvernement du Québec et Hydro-Québec. Cependant, les Cris n'ont pas consenti à l'aménagement de la rivière de la Baleine et au projet de NBR.

La distinction à faire entre les deux est la suivante. Les Cris ne se sont pas opposés au projet de La Grande de 1975 parce que la rivière avait déjà été détruite. Cela étant, le fait d'ajou-

[Text]

on the river—that is, if we add dams on the river—it does not change the basic destruction of the environment.

The Crees can agree with the Government of Qubec and Hydro-Québec to accommodations in relation to that river, but not to the destruction of further rivers.

Senator Poitras: In the agreement, was it agreed that a certain amount would be paid to the Cree for damage sustained? If so, could this be the same for the Great Whale River project?

Mr. Namagoose: The cash compensation under the first La Grande complex is a very small amount compared to the damages suffered by the Crees. If I am correct, it is \$20,000 per person for life. The amount of \$20,000 to lose your way of life is not just compensation.

Quebec has already said that they do not need Cree consent on the NBR and the Great Whale River projects. The Crees will not accept compensation. We do not want those projects built. We like the Cree land the way it is.

Mr. Craik: One of the things that the Crees are trying to protect is their culture—their language and their way of life. It is not easy in the present context.

Their culture, language and way of life have changed radically in the last 20 years. They are threatened, and it is not clear if they are going to come out of it. Twenty years from now there may be major in-roads into the Cree tradition, their culture and their way of life even without the Great Whale River project. With the Great Whale River project, the Crees suspect that this will be the end of their way of life, because what they will find is a similar situation to what is taking place in Chisasibi. People take their truck and do some hunting and fishing. They come back to the community and their kids are watching video games on television. Things are organized around the community, but the environment is poor.

Senator Poitras: What is the population of the Cree community?

Mr. Namagoose: Ten thousand.

Senator Lefebvre: Is that the number of Crees living in the area?

Mr. Namagoose: These projects will cover the entire Cree area.

The Chairman: There is a reference to the former Chief of Staff of the Prime Minister. Are you referring to Mr. Bernard Roy?

Mr. Namagoose: That is correct.

The Chairman: I would like to thank you for coming before us. I am not sure whether we will need additional help, but if we do we will call upon you again.

We wish you well next week. I must say that I am glad it will not fall to me to decide whether or not the export goes

[Traduction]

ter d'autres barrages et d'autres installations ne changeait rien à la destruction fondamentale de l'environnement.

Les Cris pouvaient donc s'entendre avec le gouvernement du Québec et Hydro-Québec sur d'autres aménagements relatifs à cette rivière, mais non sur la destruction d'autres rivières.

Le sénateur Poitras: Est-ce que la Convention prévoyait le versement aux Cris d'un certain montant comme dédommagement pour les pertes subies? Si c'est le cas, serait-il possible d'envisager la même entente dans le cas du projet de la rivière de la Baleine?

M. Namagoose: L'indemnité versée à l'égard du complexe de La Grande était très minime en comparaison des dommages subis par les Cris. Si je ne me trompe pas, il s'agissait d'un dédommagement à vie de 20 000 \$ par personne. On peut difficilement dire que 20 000 \$ suffisent pour compenser la perte de son mode de vie.

Le Québec a déjà dit qu'il n'avait pas besoin du consentement des Cris pour réaliser les projets de la rivière de la Baleine et de NBR. Les Cris n'accepteront pas de dédommagements. Nous ne voulons pas que ces projets soient réalisés. Nous voulons garder la terre crie comme elle est actuellement.

M. Craik: Les Cris essaient de protéger leur culture, c'est-à-dire leur langue et leur mode de vie, ce qui n'est pas facile dans les circonstances actuelles.

Leur culture, leur langue et leur mode de vie ont changé radicalement au cours des vingt dernières années. Ils sont menacés et il n'est pas sûr qu'ils arriveront à s'en tirer. Dans vingt ans, il ne restera peut-être plus grand-chose de leurs traditions, de leur culture et de leur mode de vie, même si le projet de la rivière de la Baleine n'est pas réalisé. S'il l'est et si le projet de loi C-23 est adopté, les Cris croient que ce sera la fin de leur mode de vie, parce qu'ils se trouveront dans une situation semblable à celle qui règne à Chisasibi. Les gens prennent leur camion et vont faire un peu de chasse et de pêche puis, lorsqu'ils rentrent chez eux, ils trouvent leurs enfants installés devant la télé en train de regarder des jeux vidéo. Les choses sont organisées autour des localités, mais l'environnement est dans un état lamentable.

Le sénateur Poitras: Quelle est la population de la communauté crie?

M. Namagoose: Dix mille habitants.

Le sénateur Lefebvre: Est-ce le nombre de Cris qui vivent dans la région?

M. Namagoose: Ces projets vont s'étendre à toute la zone crie.

Le président: Vous mentionnez dans votre mémoire l'ancien chef de cabinet du premier ministre. Parlez-vous de M. Bernard Roy?

M. Namagoose: C'est exact.

Le président: Je voudrais vous remercier d'être venus témoigner. Je ne sais pas si nous aurons encore besoin d'aide, mais, si c'est le cas, nous ferons de nouveau appel à vous.

Nous vous souhaitons bonne chance pour la semaine prochaine. J'avoue être heureux de ne pas avoir à décider moi-

[Text]

ahead. As was observed by some on the committee, your objective is to stop it.

The committee adjourned.

[Traduction]

même s'il faut ou non autoriser ces exportations. Comme des membres du Comité l'ont dit, votre but est de les empêcher.

(La séance est levée.)



If undelivered, return COVER ONLY to:
Canadian Government Publishing Centre,
Supply and Services Canada,
Ottawa, Canada, K1A 0S9

En cas de non-livraison,
retourner cette COUVERTURE SEULEMENT à:
Centre d'édition du gouvernement du Canada,
Approvisionnement et Services Canada,
Ottawa, Canada, K1A 0S9

WITNESSES—TÉMOINS

From the Grand Council of Crees (of Quebec):

Mr. Bill Namagoose, Executive Director;
Mr. Brian Craik, Technical Advisor;
Mr. Robert Mainville, Legal Counsel.

Du Grand Conseil des Cris (du Québec):

M. Bill Namagoose, directeur général;
M. Brian Craik, conseiller technique;
M. Robert Mainville, conseiller juridique.



Second Session
Thirty-fourth Parliament, 1989-90

SENATE OF CANADA

*Proceedings of the Standing
Senate Committee on*

Energy and Natural Resources

Chairman:
The Honourable DAN HAYS

Thursday, February 15, 1990

Issue No. 11
Fourth Issue On:

Bill C-23—An Act to amend the National
Energy Board Act and to repeal certain
enactments in consequence thereof

APPEARING:

The Honourable Jake Epp, Minister
Energy, Mines and Resources

WITNESSES:
(See back cover)

Deuxième session de la
trente-quatrième législature, 1989-1990

SÉNAT DU CANADA

*Délibérations du comité
sénatorial permanent de*

l'Énergie et des ressources naturelles

Président:
L'honorable DAN HAYS

Le jeudi 15 février 1990

Fascicule n° 11
Quatrième fascicule concernant:

Projet de Loi C-23—Loi modifiant la Loi sur
l'Office national de l'énergie et abrogeant
certaines lois en conséquence

COMPARAIT:

L'honorable Jake Epp, ministre
Énergie, Mines et Ressources

TÉMOINS:
(Voir à l'endos)



THE STANDING SENATE COMMITTEE ON ENERGY
AND NATURAL RESOURCES

Chairman: The Hon. Senator Dan Hays

Deputy Chairman: The Hon. Senator James Balfour

and

The Honourable Senators:

Adams	Lefebvre
Austin, P.C.	*MacEachen (or Frith)
Balfour	*Murray (or Doody)
Hastings	Olson, P.C.
Hays	Ottenheimer
Kelly	Poitras
Kenny	Roblin, P.C.

**Ex Officio Members*

(Quorum 4)

LE COMITÉ SÉNATORIAL PERMANENT DE
L'ÉNERGIE ET DES RESSOURCES
NATURELLES

Président: L'honorable sénateur Dan Hays

Vice-président: L'honorable sénateur James Balfour

et

Les honorables sénateurs:

Adams	Lefebvre
Austin, c.p.	*MacEachen (ou Frith)
Balfour	*Murray (ou Doody)
Hastings	Olson, c.p.
Hays	Ottenheimer
Kelly	Poitras
Kenny	Roblin, c.p.

**Membre d'office*

(Quorum 4)

ORDER OF REFERENCE

Extract from the *Minutes of the Proceedings of the Senate*,
Wednesday, 20th December, 1989:

“Pursuant to the Order of the Day, the Senate resumed the debate on the motion of the Honourable Senator Barootes, seconded by the Honourable Senator Asselin, P.C., for the second reading of the Bill C-23, An Act to amend the National Energy Board Act and to repeal certain enactments in consequence thereof.

After debate, and—

The question being put on the motion, it was—
Resolved in the affirmative.

The Bill was then read the second time.

The Honourable Senator Barootes moved, seconded by the Honourable Senator Bolduc, that the Bill be referred to the Standing Senate Committee on Energy and Natural Resources.

The question being put on the motion, it was—
Resolved in the affirmative.”

ORDRE DE RENVOI

Extrait des *Procès-verbaux du Sénat* du mercredi 20 décembre 1989:

«Suivant l'Ordre du jour, le Sénat reprend le débat sur la motion de l'honorable sénateur Barootes, appuyé par l'honorable sénateur Asselin, C.P., tendant à la deuxième lecture du Projet de loi C-23, Loi modifiant la Loi sur l'Office national de l'énergie et abrogeant certaines lois en conséquence.

Après débat,

La motion, mise aux voix, est adoptée.

Le projet de loi est alors lu la deuxième fois.

L'honorable sénateur Barootes propose, appuyé par l'honorable sénateur Bolduc, que le projet de loi soit déféré au Comité sénatorial permanent de l'énergie et des ressources naturelles.

La motion, mise aux voix, est adoptée.»

Le greffier du Sénat

Gordon Barnhart

Clerk of the Senate

MINUTES OF PROCEEDINGS

THURSDAY, FEBRUARY 15, 1990
(17)

[Text]

The Senate Standing Committee on Energy and Natural Resources met at 12:35 p.m. this day, the Chairman, the Honourable Senator Dan Hays, presiding.

Members of the Committee present: the Honourable Senators Adams, Hays, Kenny, Lefebvre, Ottenheimer and Roblin. (6)

In Attendance: From Dean Clay Associates: Mr. Dean Clay.

Also in attendance: the Official Reporters of the Senate.

Appearing: The Honourable Jake Epp, Minister, Department of Energy, Mines and Ressources.

Witnesses:

From the Department of Energy, Mines and Resources:

Mr. David Oulton, Acting Assistant Deputy Minister, Energy Sector;

Mr. David Burpee, Acting Director General, Electrical Energy Branch;

Mr. R. Lyman, Deputy Director General, Energy Policy Branch.

The Committee, in compliance with the Order of Reference dated December 20, 1989, proceeded to consider Bill C-23, An Act to amend the National Energy Board Act and to repeal certain enactments in consequence thereof.

The Minister made a statement and, together with the other witnesses, answered questions.

At 2:00 p.m. the Committee adjourned to the call of the Chair.

ATTEST:

Le greffier du Comité

Line Gravel

Clerk of the Committee

PROCÈS-VERBAL

LE JEUDI 15 FÉVRIER 1990
(17)

[Traduction]

Le Comité sénatorial permanent de l'énergie et des ressources naturelles se réunit aujourd'hui, à 12 h 35, sous la présidence de l'honorable sénateur Dan Hays (président).

Membres du Comité présents: Les honorables sénateurs Adams, Hays, Kenny, Lefebvre, Ottenheimer et Roblin. (6)

Également présent: De Dean Clay Associates: M. Dean Clay.

Aussi présents: Les sténographes du Sénat.

Comparaît: L'honorable Jake Epp, ministre, ministère de l'Énergie, des Mines et des Ressources.

Témoins:

Du ministère de l'Énergie, des Mines et des Ressources:

M. David Oulton, sous-ministre adjoint par intérim, Secteur de l'énergie;

M. David Burpee, directeur général par intérim, Direction de l'énergie électrique;

M. R. Lyman, directeur général adjoint, Direction de la politique énergétique.

Le Comité, en conformité avec l'ordre de renvoi du 20 décembre 1989, examine le projet de loi C-23, Loi modifiant la Loi sur l'Office national de l'énergie et abrogeant certaines lois en conséquence.

Le ministre fait un exposé et, avec l'aide des autres témoins, répond aux questions.

À 14 heures, le Comité suspend ses travaux jusqu'à nouvelle convocation du président.

ATTESTÉ:

EVIDENCE

Ottawa, Thursday, February 15, 1990

[Text]

The Standing Senate Committee on Energy and Natural Resources, to which was referred Bill C-23, to amend the National Energy Board Act and to repeal certain enactments in consequence thereof, met this day at 12.30 p.m. to give consideration to the bill.

Senator Dan Hays (*Chairman*) in the Chair.

The Chairman: Honourable senators, I welcome to our hearing today the minister, Mr. Jake Epp, to consider Bill C-23. This is one of several meetings we have held on this matter this week, so I think that we are well prepared in that we have already heard from a number of environmental groups. I am sure we will get some good answers from you to the questions that we will have in the course of this morning's hearing.

Therefore, Mr. Epp, I would thank you for coming this morning, particularly as I know you are not in the best of health. We are very pleased and honoured to have you with us this morning. I now invite you to proceed with your opening statement, following which we would like to ask you some questions.

The Honourable Jake Epp, Minister, Department of Energy, Mines and Resources: Thank you, Mr. Chairman and honourable senators. I apologize for my condition. However, having left the health portfolio, these things do happen to one.

Let me introduce you to my staff, if I may. To my immediate left is Acting Assistant Deputy Minister of the Energy Sector, Mr. David Oulton; to his left is Mr. Robin Lyman who is the Deputy Director General of the Energy Policy Branch. To my right is Mr. David Burpee who is the Acting Director General of the Electrical Energy Branch.

I want to thank you, Mr. Chairman and honourable senators, not only for the opportunity to appear before you to discuss Bill C-23 but for the hearings that you have already held. I have looked at some of the testimony and I hope that contained in my statement to you today will be some of the answers to a number of the questions that have been raised in that testimony. I think what all of us are trying to do is to establish a regime whereby proper public procedures are in place and yet, at the same time, electrical energy exports and developments can take place under known regulations.

Therefore, Mr. Chairman, I would begin by saying that Bill C-23 is legislation introduced by this government primarily to implement a new electricity export policy for Canada. As you know, our policy was announced in September of 1988. Its key element is to reduce unnecessary regulation while maintaining and protecting the public interest. In other words, that is the balance that we are trying to establish. When enacted, Bill C-23 will complete the government's reform of oil, natural gas and electricity regulation.

TÉMOIGNAGES

Ottawa, le jeudi 15 février 1990

[Traduction]

Le Comité sénatorial permanent de l'énergie et des ressources naturelles, auquel a été renvoyé le projet de loi C-23, Loi modifiant la Loi sur l'Office national de l'énergie et abrogeant certaines lois en conséquence, se réunit aujourd'hui à 12 h 30, pour examiner ledit projet de loi.

Le sénateur Dan Hays (*président*) occupe le fauteuil.

Le président: Honorables sénateurs, j'ai le plaisir d'accueillir aujourd'hui le ministre, M. Jake Epp, pour l'examen du projet de loi C-23. Comme nous avons tenu plusieurs réunions à ce sujet cette semaine, je pense que nous sommes bien préparés, en ce sens que nous avons déjà entendu le témoignage de plusieurs groupes s'intéressant à l'environnement. Je suis sûr que vous répondrez de votre mieux aux questions que nous vous poserons au cours de notre audience de ce matin.

Par conséquent, monsieur Epp, je vous remercie d'être venu ce matin, d'autant plus que vous n'êtes pas au meilleur de votre forme. C'est pour nous un honneur que de vous recevoir. Je nous invite à nous faire votre déclaration liminaire, après quoi nous vous poserons quelques questions.

L'honorable Jake Epp, ministre, ministère de l'Énergie, des Mines et des Ressources: Merci, monsieur le président et honorables sénateurs. Voilà ce qui arrive lorsqu'on quitte le ministère de la Santé.

Permettez-moi de vous présenter mes collaborateurs. À ma gauche se trouve le sous-ministre adjoint suppléant du secteur de l'énergie, M. David Oulton; à sa gauche se trouve M. Robin Lyman, qui est le sous-directeur général de la direction de la politique énergétique. À ma droite, il y a M. David Burpee, le directeur général suppléant de la direction de l'énergie électrique.

Monsieur le président et honorables sénateurs, je tiens à vous remercier non seulement de m'avoir invité à comparaître devant vous pour discuter du projet de loi C-23, mais également pour les audiences que vous avez déjà tenues. J'ai lu certains témoignages et j'espère que ma déclaration d'aujourd'hui vous fournira la réponse à plusieurs des questions qui ont été soulevées jusqu'ici. Je pense que nous essayons tous d'établir un régime instaurant la politique qui convient, tout en tentant d'exporter et de développer l'énergie électrique en vertu d'une réglementation.

Par conséquent, monsieur le président, je commencerai par dire que le gouvernement a présenté le projet de loi C-23 principalement dans le but de mettre en œuvre une nouvelle politique à l'égard des exportations d'électricité. Comme vous le savez, nous avons annoncé notre politique en septembre 1988. Elle vise avant tout à réduire la réglementation inutile tout en protégeant l'intérêt public. Autrement dit, nous essayons de parvenir à un juste équilibre. Une fois adopté, le projet de loi C-23 complètera la réforme de la réglementation régissant le pétrole, le gaz naturel et l'électricité que le gouvernement a entreprise.

[Text]

I believe the Chairman of the National Energy Board has already provided you with a step-by-step review of how the board will implement the new policy. Therefore I would like to spend my time responding to some of the key concerns that have been raised about the legislation, and in answering any questions you might have.

First, given the time, I would like to place Bill C-23 in context. Why are electricity exports important to Canada and why are we proposing to change, in some respects, the way in which this trade is governed? To begin with, electricity exports provide jobs, economic benefits and industrial and high tech spin-offs. Secondly, they allow us to place part of the risk and cost of building large generating facilities upon U.S. customers. As you know, a number of provinces have taken that tack. However, electricity trade, as a two-way phenomenon, serves a third and equally important objective—I think Canadians sometimes miss this point, and, in my opinion, it should not be overlooked—which is that it allows Canadian utilities to supply their domestic customers with greater reliability and at a lower cost.

Most people think of Canada as a large net exporter of electricity, and they would be surprised to learn, for example, that this past November Canada was, in fact, a net importer of electricity. U.S. utilities are helping to meet the unusually high demand for electricity in Canada this winter.

Let me also give you an example of how electricity trade can lower costs. In Canada the highest demand for electricity occurs in winter. In the U.S., the "peak demand" typically occurs in the summer. Cabinet recently approved an export licence which will allow Hydro-Québec to take advantage of this situation. Hydro-Québec will sell electricity to New York during the summer months; in turn, New York will sell electricity back to Hydro-Québec in the winter. With this arrangement, both utilities can meet higher peak demand without building new generating capacity.

In short, electricity trade does not just create income, employment or business opportunities for Canadians; it also serves to lower the costs and increase the reliability of electricity supply.

The question, then, that I am sure you are asking is: Why are we introducing amendments to the NEB Act? Quite simply, because it is in some respects badly outdated. I ask you to keep in mind that on November 2, 1959 an Act of Parliament created the National Energy Board. I think there is no question on both sides of each chamber in this Parliament that Canadians have been well served by the NEB and its governing legislation during the intervening three decades. However, even the best of legislation needs occasional review and updating.

When the NEB Act was first introduced, the provinces did not regard themselves as electricity exporters. They had no

[Traduction]

Je crois que le président de l'Office national de l'énergie vous a déjà expliqué, étape par étape, comment l'Office appliquera la nouvelle politique. J'emploierai donc le temps à ma disposition à dissiper certaines des inquiétudes suscitées par le projet de loi et à répondre à vos questions.

Tout d'abord, je voudrais situer le projet de loi C-23 dans son contexte. Pourquoi les exportations d'électricité sont-elles importantes pour le Canada et pourquoi proposons-nous de modifier, sur certains plans, la façon dont ce commerce est régi? Pour commencer, les exportations d'électricité fournissent des emplois, des avantages économiques et industriels et des retombées sur le plan de la technologie de pointe. Deuxièmement, elles nous permettent de faire payer une partie des risques et des frais de construction des grandes centrales par la clientèle des États-Unis. Comme vous le savez, plusieurs provinces se sont lancées dans cette voie. Cependant, le commerce de l'électricité, qui se fait dans les deux sens, sert à atteindre un troisième objectif tout aussi important et que les Canadiens ont parfois tendance à perdre de vue, à savoir qu'il permet aux compagnies de services publics canadiennes d'approvisionner la clientèle de notre pays de façon plus fiable et à meilleur marché.

La plupart des gens s'imaginent que le Canada exporte plus d'électricité qu'il n'en importe et seraient étonnés d'apprendre qu'en novembre dernier, par exemple, nos importations d'électricité ont été plus importantes que nos exportations. Les compagnies de services publics américaines aident à satisfaire la demande d'électricité qui est plus élevée que d'habitude au Canada cet hiver.

Je voudrais également vous donner un exemple de la façon dont le commerce de l'électricité peut abaisser le prix de revient. Au Canada, c'est en hiver que la demande est la plus forte. Aux États-Unis, c'est généralement l'été. Le Cabinet a récemment accordé un permis d'exportation qui permettra à Hydro-Québec de profiter de cette situation. Hydro-Québec vendra de l'électricité à New York pendant l'été, tandis que New York lui revendra de l'électricité pendant l'hiver. Grâce à cette entente, les deux compagnies de services publics pourront faire face aux périodes de pointe sans avoir à construire de nouvelles centrales.

En deux mots, le commerce de l'électricité ne se contente pas de créer des recettes, des emplois ou des possibilités commerciales pour les Canadiens; il sert également à abaisser les prix de revient et à garantir l'approvisionnement en électricité.

Vous vous posez probablement la question suivante: Pourquoi voulons-nous modifier la Loi sur l'Office national de l'énergie? C'est tout simplement parce qu'elle est périmée à certains égards. N'oubliez pas que, le 2 novembre 1959, une loi du Parlement a créé l'Office national de l'énergie. Il ne fait aucun doute je pense, des deux côtés de chaque Chambre du Parlement, que l'Office et la loi qui le régit ont bien servi les Canadiens depuis 30 ans. Toutefois, même la meilleure des lois nécessite une révision et une mise à jour périodiques.

Lorsque la Loi sur l'Office national de l'énergie a été présentée, les provinces ne se considéraient pas comme des exporta-

[Text]

need for mechanisms to regulate exports. Thus, the National Energy Board had to assume virtually sole responsibility for overseeing those exports which did occur.

Today, all of the provinces have well established institutions and procedures for overseeing the electricity industry. Those provinces which export electricity also have well developed mechanisms with which to regulate this activity. So, as things now stand, electricity exports and international power lines are regulated twice: once by the provinces and again by the NEB. This is obviously what we are referring to when we talk about duplication. In my view, this duplication is, to a significant degree, wasteful. It is expensive and time-consuming, without any compensating gains. What is needed is a system of federal regulation which complements, but does not duplicate, provincial efforts. That is the balance that we must find.

The second thrust of our policy is to make sure that the NEB, when it examines a proposed export or international power line, looks at the issues that will be important in the 1990s and beyond. That is why, for example, we are adding environmental impacts to the list of criteria that the board must examine when considering any application? That has hitherto not been included. It was part and parcel of their procedures as the board saw fit but is now enacted in law.

I would like now to turn to some of the concerns which have been expressed about Bill C-23. The legislative committee of the house which examined the bill heard numerous and very competent witnesses. The government has paid heed to the substantive concerns those witnesses have raised, and we believe that our amendments have responded to some of those concerns.

In the original version of the bill, if the Governor in Council designated an application for a full review by the NEB, he would also specify the issues to be examined during that review. In other words, the Governor in Council would say to the board something along these lines: "Along with whatever you deem to be relevant, be sure you examine these areas." This measure was intended simply to let applicants and interested parties know why an application was being designated for public hearings.

However, some utilities which appeared before the committee expressed reservations. They were concerned that this provision could result in arbitrary criteria being imposed upon a particular applicant. In light of these comments, we have removed the provisions allowing the Governor in Council to specify concerns about an individual application.

The original bill provided that if the board approved a proposal without hearings, the Governor in Council, within six months, could order a review which would include hearings. Witnesses before the committee said six months was too long to delay an export or to delay the start of construction of an international power line. The very thorough public review process envisaged in this bill gives interested parties ample time

[Traduction]

teurs d'électricité. Elles n'avaient pas besoin de mécanismes pour réglementer les exportations. Par conséquent, l'Office national de l'énergie devait assumer pratiquement à lui seul la responsabilité de superviser les exportations.

À l'heure actuelle, toutes les provinces ont des institutions bien établies qui supervisent l'industrie de l'électricité. Les provinces qui exportent l'électricité ont également des mécanismes qui leur permettent de réglementer cette activité. Par conséquent, les exportations d'électricité et les lignes internationales sont réglementées à la fois par les provinces et par l'Office national de l'énergie. Voilà la situation à laquelle nous faisons allusion lorsque nous parlons d'un double emploi. À mon avis, ce double emploi représente, dans une large mesure, un gaspillage. Il est coûteux et ne rapporte rien. Il nous faut une réglementation fédérale qui complète la réglementation provinciale, mais sans faire double emploi. Voilà le juste équilibre auquel nous devons parvenir.

En deuxième lieu, notre politique vise à faire en sorte que l'Office national de l'énergie examine les projets d'exportation ou de ligne internationale en tenant compte des questions qui seront importantes dans les années 90 et au-delà. C'est pourquoi, par exemple, nous ajoutons l'impact environnemental à la liste des critères que l'Office doit examiner pour statuer sur une demande. Jusqu'ici, cela n'avait pas été inclus dans la loi. L'Office en tenait compte, mais maintenant cela figure dans la loi.

Je voudrais en venir à certaines préoccupations qui ont été exprimées au sujet du projet de loi C-23. Le comité législatif de la Chambre qui a étudié le bill a entendu un grand nombre de témoins très compétents. Le gouvernement a prêté l'oreille aux inquiétudes qu'ils ont exprimées et nous croyons que nos amendements répondent à certaines de ces préoccupations.

Dans la première version du projet de loi, si le gouverneur en conseil demandait à l'Office national de l'énergie de soumettre une demande à un examen approfondi, il devait également préciser les questions qui devaient être étudiées lors de cet examen. Autrement dit, le gouverneur en conseil disait plus ou moins à l'Office: «En plus des critères qui vous paraissent pertinents, n'oubliez pas d'étudier ces questions particulières». Cette mesure visait simplement à faire savoir aux requérants et aux intéressés pourquoi une demande devait faire l'objet d'audiences publiques.

Toutefois, certaines compagnies de services publics qui ont comparu devant le comité ont exprimé des réserves. Elles craignaient qu'à la suite de cette disposition, certains critères arbitraires soient imposés à un requérant. À la suite de ces observations, nous avons supprimé les dispositions permettant au gouverneur en conseil de préciser les questions à examiner au sujet d'une demande.

Le projet de loi initial prévoyait que, si l'Office approuvait une proposition sans tenir d'audiences, le gouverneur en conseil pouvait, dans les six mois, ordonner une révision comprenant des audiences. Les témoins qui ont comparu devant le comité ont fait valoir que six mois retarderait indûment les exportations ou la mise en chantier d'une ligne internationale. L'examen public approfondi prévu dans ce projet de loi accorde aux

[Text]

and opportunity to formulate and submit their views before the board makes a decision. Therefore, should a difficulty arise after a board decision, it will come to the attention of the minister and the Government in Council in short order. The government has therefore reduced the time period in question from the original six months to 45 days.

I would also like to comment on the submission made by the Grand Council of the Crees of Québec. The Crees are concerned that there will be a thorough public review for proposed hydro-electric developments in northern Québec, unlike, as they charge, what took place in James Bay I. It should be noted that if such developments entail exports, an assessment of the environmental impacts of the export proposal must be submitted with the National Energy Board application. Further, interested parties may submit their views to the board. If the board has reason to believe that there has not been a thorough and adequate environmental assessment, its duty is clear: it must recommend public hearings.

However, I am pleased to point out that steps have already been taken to ensure that new hydro development in northern Québec receives thorough scrutiny. My colleague, the Minister of the Environment, is presently engaged in discussions with his Québec counterpart to establish a joint federal-provincial process of public review. The Crees and Inuit will have a major role to play in that review process. They have already been invited to assist the government in planning and setting up the review process and will participate in the review itself.

Some members of the legislative committee have expressed other reservations about this bill. These are matters to which the government has given consideration and which, upon reflection, we believe to be unfounded. Let me discuss them briefly with this committee. Some claim that the existing National Energy Board Act is just fine as it is. In 1986 the NEB held a public inquiry into the regulations of electricity exports. During that inquiry, representatives of many utilities, provincial governments and other interested parties complained of the duplication between federal and provincial review processes.

Let me illustrate the impact that this duplication of regulatory procedures can have. An Alberta utility, which recently appeared before the legislative committee, said it would be reluctant to propose to build an international power line. It said that the regulatory burden would be too great. The utility also pointed out that the lives of those owning land along the proposed power line corridor would be disrupted throughout the whole provincial and subsequent federal regulatory processes. Our policy eliminates needless duplication, while ensuring that Canadian interests are safeguarded.

Some have criticized this bill because it gives the final say to the Governor in Council as to whether an application will be subject to federal public hearings. These critics argue that we should retain the procedure in the existing National Energy Board Act or leave it to the National Energy Board to decide whether hearings will be held. I have explained the need to

[Traduction]

intéressés suffisamment de temps pour faire valoir leurs opinions avant que l'Office ne prenne une décision. Par conséquent, si un problème surgit après que l'Office a rendu une décision, il sera porté rapidement à l'attention du ministre et du gouverneur en conseil. Le gouvernement a donc réduit la période en question à 45 jours au lieu des six mois prévus au départ.

Je voudrais également dire quelques mots au sujet du mémoire présenté par le Grand Conseil des Cris du Québec. Les Cris tiennent à ce que les projets hydro-électriques prévus pour le Nord du Québec fassent l'objet d'un examen public approfondi contrairement à ce qui s'est passé pour la phase I de la baie James. Signalons que si ces projets comprennent l'exportation d'électricité, la demande adressée à l'Office national de l'énergie doit être accompagnée d'une évaluation de l'impact environnemental du projet d'exportation. De plus, les intéressés peuvent faire valoir leurs points de vue à l'Office. Si celui-ci a des raisons de croire que l'évaluation environnementale n'a pas été assez approfondie, il a l'obligation de recommander la tenue d'audiences publiques.

Toutefois, j'ai le plaisir de souligner que des mesures ont déjà été prises pour que les nouveaux projets hydro-électriques dans le Nord du Québec fassent l'objet d'un examen approfondi. Mon collègue, le ministre de l'Environnement, discute actuellement avec son homologue du Québec en vue de l'établissement d'un processus d'examen public fédéral-provincial. Les Cris et les Inuits auront un rôle important à jouer dans ce processus d'examen. Ils ont déjà été invités à aider le gouvernement à planifier et mettre en place ce processus et ils participeront à l'examen proprement dit.

Certains membres du comité législatif ont exprimé d'autres réserves au sujet de ce projet de loi. Après les avoir examinées, le gouvernement les a jugées non fondées. Permettez-moi d'en parler brièvement. Certains prétendent que la Loi sur l'Office national de l'énergie est très bien comme elle est. En 1986, l'Office a tenu une enquête publique sur la réglementation des exportations d'électricité. Au cours de cette enquête, des représentants d'un grand nombre de compagnies de services publics, de gouvernements provinciaux et d'autres intéressés se sont plaints du double emploi des processus d'examen fédéral et provinciaux.

Si vous le permettez, j'aimerais vous donner un exemple des répercussions que peut avoir ce double emploi. Une compagnie d'électricité de l'Alberta, qui a récemment comparu devant le comité législatif, a déclaré qu'elle hésiterait à construire une ligne internationale. Elle estime que la réglementation serait trop astreignante. La même compagnie a également souligné que la réglementation provinciale et fédérale compliquerait la vie à ceux qui possèdent des terrains le long du corridor où serait construit la ligne. Notre politique élimine le double emploi tout en veillant à sauvegarder les intérêts du Canada.

Certains ont critiqué ce projet de loi parce que c'est le gouverneur en conseil qui décide si une demande doit faire ou non l'objet d'audiences publiques. Ils estiment que nous devrions maintenir la procédure prévue dans la loi actuelle ou laisser à l'Office national de l'énergie le soin de décider s'il faut tenir ou non des audiences. J'ai expliqué la nécessité de modifier la loi

[Text]

amend the existing act so as to avoid duplicating provincial reviews of an application. Clearly, if unwarranted duplication of provincial efforts is to be avoided, some discretion must be employed in determining when hearings at the federal level are required. I believe the question for all of us is: How do we establish sound processes to govern the use of this discretion?

We have heard many views on this matter. We have heard that you cannot leave these decisions entirely with the board. It has been argued that if a regulatory agency is placed in the position of having to decide the degree of regulation to apply to proposals, it may tend to over-regulate.

Let us suppose that the decision whether or not to conduct public hearings was left solely to the board's discretion, as some have argued it should be. Here is what would happen: Every time the board decided not to hold a hearing, critics would demand that cabinet reverse the board's decision. That is automatic. That public charge would be made immediately. This situation would put pressure on the board to hold hearings on all significant applications. If this were to be the case, one of the key objectives of the bill—namely, avoiding duplication of provincial regulations—would not have been met. Conversely, some have argued that if the Governor in Council alone ruled upon what review should take place, it would tend to avoid public hearings. Others have said that cabinet might have a bias in favour of holding hearings.

The procedure set out in Bill C-23 involves both the board and the Governor in Council in the decision process. It establishes checks and balances between them to ensure that sound decisions are made about the extent of federal review.

The role of the board is to make a recommendation to the Governor in Council based upon its assessment of an application and the review of that application conducted at the provincial level. The National Energy Board will examine views submitted by interested parties and whatever considerations the board itself deems relevant. The check on the board is the fact that it must back up its recommendation by publicly stating the reasons it believes hearings are warranted, and those reasons must be sufficient to guide the Governor in Council.

I would point out that the process for dealing with an application for an electricity export or an international power line takes place in the full light of public scrutiny. Applications, supporting documentation, the board's recommendations, and the reasons for them will all be available to the public; and there will be plenty of opportunities for interested parties to comment to the board before it decides whether to recommend hearings.

The role of the Governor in Council in this process is to review the National Energy Board's recommendation and to decide whether to designate an application for hearings. It is obvious that a recommendation from such a respected agency as the National Energy Board, made in such a highly public fashion, will carry great weight with the Governor in Council. That is not only my opinion; that is confirmed by history.

Governor in Council authority over the National Energy Board recommendations is nothing new. Since the board was created 30 years ago, the approval of the Governor in Council

[Traduction]

actuellement en vigueur afin d'éviter de répéter inutilement l'examen effectué par le gouvernement provincial. Si nous voulons éviter les répétitions inutiles, il faut que quelqu'un décide s'il y a lieu ou non de tenir des audiences au niveau fédéral. À mon avis, la question qui se pose est la suivante: Quelle procédure mettre en place pour régir ce pouvoir discrétionnaire?

Nous avons entendu de nombreuses opinions à ce sujet. Certains ont fait valoir qu'il n'était pas possible de laisser l'Office prendre seul cette décision. D'autres ont dit que si un organisme de réglementation était chargé de décider de la rigueur de la réglementation à appliquer, il risquait d'être trop strict.

Supposons que l'Office décide seul s'il y a lieu de tenir ou non des audiences publiques, comme certains l'ont préconisé. En pareil cas chaque fois que l'Office déciderait de ne pas tenir d'audiences, ses détracteurs exigeraient que le Cabinet rescinde sa décision. Ce genre d'accusation serait systématique. Cela obligerait l'Office à tenir des audiences pour toutes les demandes importantes. Si tel était le cas, l'un des principaux objectifs du projet de loi qui consiste à éviter le double emploi avec la réglementation provinciale, ne serait pas atteint. Par contre, certains ont fait valoir que si le gouverneur en conseil décidait seul de la nature de l'examen, il aurait tendance à éviter les audiences publiques. D'autres ont déclaré que le Cabinet pourrait avoir une propension à tenir des audiences.

La procédure établie dans le projet de loi C-23 fait participer à la fois l'Office et le gouverneur en conseil au processus décisionnel. Au moyen de freins et de contrepoids elle fait en sorte que tous deux prennent de bonnes décisions quant à la nature de l'examen à effectuer au niveau fédéral.

L'Office a pour rôle de faire une recommandation au gouverneur en conseil à partir de sa propre évaluation de la demande et de l'examen de cette même demande effectué au niveau provincial. L'Office national de l'énergie examinera les opinions présentées par les intéressés et les facteurs qu'il jugera pertinents. Pour justifier sa recommandation, l'Office doit déclarer publiquement les raisons pour lesquelles il estime nécessaire de tenir des audiences et ces raisons doivent être suffisantes pour guider le gouverneur en conseil.

Je tiens à souligner que l'examen d'une demande concernant l'exportation d'électricité ou la construction d'une ligne internationale est effectué publiquement. Le public pourra examiner les demandes, les documents à l'appui, les recommandations de l'Office et les raisons le justifiant; et les intéressés auront amplement l'occasion de faire part de leurs points de vue à l'Office avant qu'il ne décide de recommander ou non la tenue d'audiences.

Le rôle du gouverneur en conseil consiste à examiner la recommandation de l'Office national de l'énergie et de décider si une demande doit ou non faire l'objet d'audiences. Il est certain que le gouverneur en conseil prendra très au sérieux une recommandation émanant d'un organisme aussi respecté que l'Office national de l'énergie et formulée publiquement. Non seulement c'est ce que je pense, mais l'histoire le confirme.

L'autorité du gouverneur en conseil sur les recommandations de l'Office national de l'énergie n'a rien de nouveau. Depuis que l'Office a été créé, il y a 30 ans, il a dû soumettre à

[Text]

has been required for all major board decisions respecting oil, natural gas and electricity exports. In all that time—three decades—not once has the Governor in Council overturned an export recommendation from the board. I do not believe there is any reason, historically or otherwise, to believe that that trend will change.

Finally, I have heard it said that Bill C-23 delegates too much authority to the provinces in an area of federal jurisdiction. Certainly there is no point in duplicating the good work that has already been carried out by the provinces; but, I assure you, the federal government is not leaving anything to risk. The board will closely scrutinize the quality of assessments performed by the provinces, with a sharp eye for any shortcomings or omissions. The board will not be restricted in any way by provincial assessments. If the provinces do not undertake comprehensive and thorough assessments, the board will do so. The federal government has not ceded any of its authority.

Those who worry that the provinces will be able to push their own goals—such as increasing exports for short-term economic gain—to the harm of broader national interests will find instead that the provinces will now have the incentive to develop even more rigorous assessment and environmental protection procedures. Neither industry nor the provinces wish to face additional hearings. They are very costly and time consuming. They will want to make sure provincial procedures for evaluating projects clearly meet national standards.

Mr. Chairman, I am sure that after giving this bill careful scrutiny, the members of this committee will see that it eliminates unwarranted duplication. We believe it stimulates industry to self-regulation, and encourages the provinces to improve their own systems of assessment and review. So it improves the regulatory process while fully safeguarding the interests of all Canadians. I thank you for your consideration of this legislation and for the time that you have given to me today. Thank you.

The Chairman: Thank you very much, Mr. Minister. I might point out that my plan is try to adjourn this meeting at approximately five minutes to two to allow senators and the minister to return to their duties.

Senator Ottenheimer: I would like to know whether there have been representations made from the provincial governments, as distinct from utility companies, with respect to the legislation.

Mr. Epp: To my knowledge, the Québec government is the only one, other than the utilities.

Senator Ottenheimer: So no other provinces, which have historically endeavoured to appear before the NEB, have lodged any objections?

Mr. Epp: My recollection is that Québec, as a provincial government, would be the only one.

Senator Ottenheimer: Could I also ask to what extent the regulatory regimes in the exporting provinces are consistent with one another or similar in overall thrust and effect?

[Traduction]

l'approbation du gouverneur en conseil toutes ses décisions importantes concernant les exportations de pétrole, de gaz naturel et d'électricité. Au cours de ces 30 ans, il n'est pas arrivé une seule fois que le gouverneur en conseil rejette la recommandation de l'Office. Je ne vois aucune raison pour que cette tendance change.

Enfin, j'ai entendu dire que le projet de loi C-23 déléguait trop de pouvoirs aux provinces dans un domaine de la compétence du gouvernement fédéral. Il est certainement inutile de répéter l'excellent travail que les provinces effectuent déjà; mais je vous assure que le gouvernement fédéral ne laisse rien au hasard. L'Office va examiner de près la qualité des évaluations faites par les provinces de façon à mettre le doigt sur toute lacune ou omission. L'Office ne sera pas tenu de se contenter des évaluations provinciales. Si les provinces ne font pas d'évaluations approfondies, il s'en chargera lui-même. Le gouvernement fédéral n'a cédé aucun de ses pouvoirs.

Ceux qui craignent que les provinces puissent promouvoir leurs propres objectifs, par exemple en augmentant les exportations pour en tirer des avantages économiques à court terme, aux dépens des intérêts nationaux, constateront que les provinces seront incitées à prendre des mesures encore plus rigoureuses pour évaluer et protéger l'environnement. Ni l'industrie ni les provinces ne veulent d'audiences supplémentaires. Ces audiences exigent beaucoup de temps et d'argent. Les provinces veilleront à ce que la procédure d'évaluation des projets réponde aux normes nationales.

Monsieur le président, je suis sûr qu'après avoir examiné ce projet de loi attentivement, les membres du comité constateront qu'il élimine un double emploi injustifié, qu'il incitera l'industrie à s'autoréglementer et qu'il invitera les provinces à améliorer leurs propres systèmes d'évaluation et d'examen. Par conséquent, il améliore la réglementation tout en protégeant entièrement les intérêts de tous les Canadiens. Je vous remercie de l'attention que vous portez à cette mesure et du temps que vous m'avez consacré aujourd'hui. Merci.

Le président: Merci beaucoup, monsieur le ministre. Je signale que j'ai l'intention de lever la séance vers 2 heures moins cinq afin de permettre aux sénateurs et au ministre de s'acquitter de leurs autres obligations.

Le sénateur Ottenheimer: Je voudrais savoir si les gouvernements provinciaux ont fait des instances au sujet de cette mesure, indépendamment des compagnies de services publics.

M. Epp: À ma connaissance, le gouvernement du Québec est le seul à en avoir fait.

Le sénateur Ottenheimer: Par conséquent, aucune autre province qui, jusqu'ici, s'était toujours efforcée de comparaître devant l'Office national de l'énergie, n'a formulé d'objection?

M. Epp: Si je me souviens bien, le Québec est le seul gouvernement provincial à l'avoir fait.

Le sénateur Ottenheimer: Pourrais-je également vous demander dans quelle mesure les réglementations en vigueur dans les provinces exportatrices concordent les unes avec les autres ou ont le même objectif?

[Text]

Mr. Epp: First, I think there is a similarity, but I would not want to call it a parallel. Let me use examples. I think the case that has probably had more attention than any other was the James Bay I Project. If Quebec moves forward with James Bay II, what new regime will be in place?

I was in the house, as I know some honourable senators were, at the time the legislation went through on James Bay I. A lot of questions were asked and discussions undertaken at that time about how this was going to affect the native peoples and the specific obligation the federal government has under the trust relationship set out in section 91.24 of the Constitution. We had months of discussion over that issue.

What has changed from that period of time to this, I would suggest, is the environmental impact. We also went through an experience called Rafferty-Alameda. The government is not particularly proud of how that was handled and the manner in which it has gone through the courts in respect of positions that we should have taken. Our regulations were binding on the federal government with regard to the Canadian Environmental Protection Agency.

It is my strong submission that the provinces now have to get regulations and regulatory procedures put together in such a way that they will have to meet not only the concerns they met earlier in respect of export and supply but also those in respect of the environment. That is simply a public reality imposed not only upon the provinces but on all of us. If you are asking me whether they are similar situations, yes, they are, but they are not parallel.

Moving away from electricity, I will give you another example, that of the Vancouver Island Pipeline. That was a gas project but I think we have similar circumstances. What happened there was that the federal government was involved because federal moneys were involved. The Public Utilities Board of British Columbia had hearings. A number of the mayors in the watershed area argued that sufficient hearings had not taken place. This is another condition under the Canadian Environmental Protection Act; namely, that if there is sufficient public interest, the federal government can ask for further work. That is why I do not see how the Governor in Council can ever get out of this process.

What happened was that British Columbia, by agreement with the federal government, set up a second process to make sure that the first one was complete and that, if there were any gaps to fill, to fill those as well. That was known as the MacKay Commission. Based upon that work, the federal government accepted the provincial work as being sufficient for federal requirements.

I think we have facing us a new reality. I think provinces will try to set up functions provincially which meet federal requirements. Also, if there are parallel requirements needed, such as was the case in B.C., that will happen.

I am sorry to take such a long time answering, Mr. Chairman, but this is the nub of the question. The other one relates, for example, to northern Alberta in the case of pulp mills, the ALPAC situation, in which the environmental issue becomes

[Traduction]

M. Epp: Je dirais qu'elles sont semblables, mais pas vraiment parallèles. Pour prendre un exemple, le cas qui a sans doute retenu le plus l'attention est la phase I de la baie James. Si le Québec entreprend la phase II, quel sera le nouveau régime mis en place?

Comme certains d'entre vous, je siégeais à la Chambre à l'époque où a été présenté le projet de loi sur la phase I de la baie James. Il a été longuement question des conséquences que cela aurait pour les autochtones et des obligations que l'article 91.24 de la Constitution concernant les relations de fiduciaire conférerait au gouvernement fédéral. Nous en avons discuté pendant des mois.

Ce qui a changé depuis, selon moi, c'est la protection de l'environnement. Il y a également eu le cas du barrage Rafferty-Alameda. Le gouvernement n'est pas particulièrement fier de la façon dont cette affaire a été réglée et dont on l'a portée devant les tribunaux pour défendre des positions que nous aurions dû adopter. Le gouvernement fédéral était tenu d'appliquer notre réglementation en ce qui concerne l'Agence canadienne de protection de l'environnement.

Je suis convaincu que les provinces doivent maintenant réviser leur réglementation de façon à pouvoir remédier non seulement aux problèmes qu'elles ont déjà rencontrés en ce qui concerne non seulement les exportations et l'approvisionnement, mais également l'environnement. Il s'agit tout simplement d'une réalité à laquelle nous devons tous faire face et pas seulement les provinces. Quant à savoir si elles sont dans des situations semblables, oui, mais non pas parallèles.

Si nous laissons de côté l'électricité, je peux également vous citer l'exemple du pipe-line de l'île de Vancouver. Ce projet se rapportait au gaz, mais je pense que les circonstances sont comparables. Le gouvernement fédéral est intervenu parce qu'il participait au financement. La commission des services publics de Colombie-Britannique avait tenu des audiences. Plusieurs maires de la région s'étaient plaint qu'il n'y avait pas eu suffisamment d'audiences. Il s'agit là d'une autre condition prévue par la Loi canadienne sur la protection de l'environnement; si l'intérêt public le justifie, le gouvernement fédéral peut demander une étude plus poussée. Voilà pourquoi je ne vois pas comment le gouverneur en conseil pourrait se dissocier de ce processus.

En fait, la Colombie-Britannique a mis sur pied une deuxième commission d'enquête, avec l'accord du gouvernement fédéral, pour veiller à ce que la première soit vraiment complétée et à combler les lacunes éventuelles. Il s'agissait de la Commission MacKay. À la suite des travaux de la commission, le gouvernement fédéral a estimé que l'étude provinciale répondait à ses exigences.

Je crois que la situation a changé. Les provinces vont essayer de mettre sur pied des processus répondant aux critères fédéraux. Et si elles doivent satisfaire à des exigences supplémentaires, comme c'était le cas en Colombie-Britannique, elles le feront également.

Excusez-moi pour cette longue réponse, monsieur le président, mais c'est là le nœud du problème. Nous avons également l'exemple, dans le Nord de l'Alberta, des usines de pâtes et papier, de l'usine ALPAC, où la question de l'environne-

[Text]

important. As honourable senators will know, there has been agreement that a process would be established by the Alberta Energy Board, the ERCB, and that there would be federal appointees to that board. There has been criticism in Alberta, for example, that that province has given up some of its jurisdiction or rights to the federal government, but the issue on ALPAC is slightly different. It is not only vital that an assessment be made on the mill itself, but we must consider the whole matter of the overloading of a river system or ecological system. That was an additional issue related to ALPAC.

I think we are still going through a process of shakedown about what the correct environmental procedures will be, not the least of which—and the federal government has said this quite publicly—is our own environmental action plan.

Senator Ottenheimer: A number of critics of Bill C-23 have argued that the federal government is minimizing its jurisdiction or vacating an area of legitimate federal involvement and is ceding authority to the provinces. Is it correct to say that in this legislation no federal authority is affected or ceded or surrendered? Is it fair to say that what Bill C-23 does is alter the modalities for the manner in which things are done, or the triggering mechanism, but that no authority which rests with the federal government and its regulatory agencies has been ceded or given or devolved or delegated to the provinces? Would that be correct?

Mr. Epp: No authority has been ceded by the federal government or by its regulatory agencies, specifically the National Energy Board. What has changed is how we effect that regulatory process from the beginning as to the hearings necessary to complete a process in which an export licence has to be granted or is requested.

Senator Lefebvre: I would like to welcome my former colleague from the House of Commons here as Minister and hope that his health improves gradually as this meeting continues.

Mr. Epp: That is a new reason to come to committee.

Senator Lefebvre: On page 2 of your statement, Mr. Minister, you say that as things stand now, electricity exports and international power lines are regulated twice: once by the provinces and again by the National Energy Board.

You will know that the Crees who appeared before us yesterday and, I believe, made the same statements before the house committee, claim that under the amendments you are making to the National Energy Board Act there will be nothing federally, and there is nothing in Quebec law that will assure public hearings of any kind on a project that involves billions and billions of dollars of expenditure because of its physical situation in the far northern part of Quebec. As you will know, hearings are starting Monday before the National Energy Board under the present act. The Crees claim that if Bill C-23 had been passed and proclaimed months ago, these hearings would not go forward. There would be no public hear-

[Traduction]

ment devient très importante. Comme vous le savez, nous nous sommes entendus pour que la Commission de l'énergie de l'Alberta mette sur pied une commission de contrôle des ressources énergétiques à laquelle seraient nommés des représentants du gouvernement fédéral. Les Albertains ont reproché au gouvernement provincial d'avoir cédé une partie de ses pouvoirs ou de ses droits au gouvernement fédéral, mais la question d'ALPAC est légèrement différente. Il est non seulement crucial d'effectuer une évaluation de l'usine comme telle, mais également d'examiner le problème de la surcharge des cours d'eau ou des écosystèmes. Voilà le problème supplémentaire qui se posait dans le cas d'ALPAC.

En fait, nous sommes en train de réorganiser toute la façon de procéder en ce qui concerne l'environnement et, comme le gouvernement fédéral l'a déclaré publiquement, notre plan d'action environnemental occupe une place centrale dans ce processus.

Le sénateur Ottenheimer: Plusieurs détracteurs du projet de loi C-23 ont fait valoir que le gouvernement fédéral réduisait son champ de compétence ou cédait aux provinces un domaine dans lequel il pouvait légitimement intervenir. Peut-on dire que, dans ce projet de loi, le gouvernement fédéral ne cède en rien ses pouvoirs? Peut-on dire que cette mesure modifie la façon de procéder ou les mécanismes d'intervention, mais que le gouvernement fédéral et ses organismes de réglementation n'ont cédé ou délégué aux provinces aucun de leurs pouvoirs? Est-ce exact?

M. Epp: Le gouvernement fédéral ou ses organismes de réglementation et plus particulièrement l'Office national de l'énergie n'ont cédé aucun pouvoir. Ce qui a changé, c'est la façon dont nous assurons la réglementation, dès le départ, en établissant quelles sont les audiences à tenir pour l'octroi d'un permis d'exportation.

Le sénateur Lefebvre: Je tiens à souhaiter la bienvenue à mon ancien collègue de la Chambre des communes qui vient nous voir en tant que ministre et j'espère que sa santé va s'améliorer au fur et à mesure que se déroulera cette réunion.

M. Epp: Voilà une raison de plus pour comparaître devant un comité.

Le sénateur Lefebvre: Monsieur le ministre, à la page 2 de votre déclaration vous dites qu'à l'heure actuelle les exportations d'électricité et les lignes de transmission internationales sont réglementées deux fois, une fois par les provinces et une autre fois par l'Office national de l'énergie.

Comme vous le savez, les Cris qui ont comparu devant nous hier et qui ont fait, je crois, les mêmes déclarations devant le comité de la Chambre, affirment qu'à la suite des modifications que vous apportez à la Loi sur l'Office national de l'énergie, rien dans la législation fédérale et la législation du Québec ne garantira la tenue d'audiences publiques au sujet d'un projet qui représente la dépense de plusieurs milliards de dollars parce qu'il est situé à l'extrême nord du Québec. Vous n'ignorez pas que l'Office national de l'énergie va entreprendre des audiences, lundi prochain, en vertu de la loi actuelle. Les Cris prétendent que si le projet de loi C-23 avait été adopté et proclamé il y a plusieurs mois, ces audiences n'auraient pas eu

[Text]

ings in Quebec, and the province of Quebec through its agency, Hydro-Québec and the James Bay Power Corporation, would be going ahead with these monumental projects without public input of any kind.

Sir, do you really think that if the Quebec government under Bill C-23 refuses public hearings, you would order the National Energy Board to go into Quebec and hold these public hearings? Can you commit yourself and your government, your department and your colleagues in cabinet, such that you would order those hearings in spite of the Quebec government's law stating that there is no requirement for such hearings?

Mr. Epp: If I could take some time on this, I will, because this is a critical issue. This is the main argument used against Bill C-23. Let us take a look at what happened with my former colleague the first time, and I am alluding to James Bay I. This, Mr. Chairman, is not said in any partisan way. If my memory serves me correctly, I believe that at the time we were in opposition and we eventually voted. Some of us voted for the legislation because of the arrangements that were made.

There were no public hearings on James Bay I. There was an umbrella agreement between Hydro-Québec and the Quebec government, as one agent, and the federal government. That is why I referred to the trust relationship. We became involved at the time, as I recall, because of that trust relationship with the aboriginal peoples of Canada.

As well, at the time it was not primarily seen as an export development. It was a domestic development. If I am wrong others will correct me from their point of view in terms of their memory.

That is what happened in the first case, and that is what has given rise to the Crees and the Inuit asking, "Will the same thing happen now?" I have taken pains to give some background to the public climate in which we live. Politicians in Parliament do not operate in a vacuum. I believe there has been a substantial change in the public attitude from that period of time to the present.

I will be very straightforward, Mr. Chairman. As Senator Lefebvre has asked, in the very definition of law, could an application be made and could a licence be given? The answer to that possibility is yes in that very narrow sense. I have been straightforward about that. I have put that in a very remote sense, and I would like to explain that.

I do not believe that a sponsoring province today can withstand the political reality or the environmental agenda or fulfill its public obligations without public hearings on massive projects of this kind. In fact, we are seeing the opposite. If I can use a practical case, we are the sole shareholder of Petro-Canada. Do we have to have public hearings to do such things as change a storage tank in your local neighbourhood service station? That is the direction in which the public agenda is moving, rather than the other way. We have to bear that in mind.

[Traduction]

lieu. Il n'y aurait pas eu d'audiences publiques au Québec et la province de Québec aurait réalisé, par l'entremise d'Hydro-Québec et de la Société d'énergie de la baie James, ces projets monumentaux sans consulter le public.

Croyez-vous vraiment que si le gouvernement du Québec refuse de tenir des audiences publiques en vertu du projet de loi C-23, vous ordonnerez à l'Office national de l'énergie d'aller tenir des audiences publiques au Québec? Pouvez-vous prendre l'engagement, en votre nom, au nom de votre gouvernement, de votre ministère et de vos collègues du Cabinet, à ordonner ces audiences, même si la loi du Québec stipule qu'elles ne sont pas nécessaires?

M. Epp: Si vous le permettez, j'aimerais prendre le temps d'approfondir cette question, car elle revêt une importance cruciale. Il s'agit du principal argument invoqué à l'encontre du projet de loi C-21. Voyons ce qui s'est passé du temps de mon prédécesseur, dans le cas de la phase I de la baie James. Ne voyez là aucun sectarisme, monsieur le président. Si je me souviens bien, je crois qu'à l'époque nous siégions du côté de l'opposition et que nous avons voté. Certains d'entre nous ont voté pour la loi à la suite des ententes conclues.

Il n'y a pas eu d'audiences publiques au sujet de la phase I de la baie James. Un accord global a été conclu entre Hydro-Québec et le gouvernement québécois, d'une part, et le gouvernement fédéral, d'autre part. C'est pourquoi j'ai fait allusion aux relations de fiduciaire. Nous sommes intervenus à l'époque à cause de ces relations de fiduciaire vis-à-vis des autochtones du Canada.

D'autre part, à ce moment-là, la baie James n'était pas considérée comme un projet d'exportation. Il s'agissait d'alimenter le marché national. C'est du moins ce dont je me souviens.

Voilà ce qui s'est passé dans le premier cas. Et c'est ce qui a amené les Cris et les Inuits à se demander si la même chose allait se reproduire. Il faut tenir compte de l'opinion publique, ce qui n'est pas toujours facile. Les parlementaires ne s'isolent pas dans une tour d'ivoire. Je pense que l'opinion publique a beaucoup évolué entre-temps.

Je n'irai par quatre chemins, monsieur le président. Le sénateur Lefebvre a demandé si la loi permettait de formuler une demande et d'obtenir un permis? La réponse est oui, mais cette possibilité est très limitée. Je précise bien qu'il s'agit d'une possibilité très limitée et je voudrais vous expliquer pourquoi.

Je ne crois pas qu'une province puisse tenir compte de la réalité politique ou du problème de l'environnement ou s'acquitter de ses obligations envers le public sans tenir des audiences au sujet de projets de grande envergure. En fait, nous assistons à la tendance opposée. Pour prendre un exemple concret, nous sommes les seuls actionnaires de Petro-Canada. Devons-nous tenir des audiences publiques avant de procéder aux moindres travaux, par exemple pour changer un réservoir à la station-service de votre quartier? Voilà le genre d'attitude que le gouvernement adopte au lieu de prendre la direction opposée. Il ne faut pas l'oublier.

[Text]

That being the case, I believe what will happen, Senator Lefebvre, is that the sponsoring province will likely conduct a public hearing process. Bill C-23 gives the provinces a very strong incentive to establish rigorous export review processes. That fact should not be overlooked.

If the sponsoring province does not have a rigorous review process in place, it will be brought to the attention of the board. In this case, the Cree and the Inuit already have brought it to the board's attention. Public interest groups will be informed of the application and they will be given an opportunity to appear. If the board judges that a matter of public concern has not been thoroughly assessed through a proper review process, a process carried out in accordance with the rules of procedural fairness, I am sure the board would recommend that the application be designated for a public hearing, as we did on the second go-around on the Vancouver Island pipeline or as we are now doing with ALPAC. In such an instance, I think that the Governor in Council would, without hesitation, accept the board's advice because we also live in that political reality.

I do not want to over-emphasize the fact of Rafferty-Alameda, but all of us have had brought to our attention, so to speak, our obligations under the act and the regulations relating to the Canadian Environmental Protection Act. I do not believe either the National Energy Board or any government of Canada, regardless of political background, could avoid those kinds of public hearings and survive politically.

There is a new reality on James Bay II as against James Bay I. I have pointed that out to my colleague and I have also spoken to the Energy Minister of Quebec. It is not a matter of an unwillingness to have hearings. The question is what is the correct rule in view of constitutional jurisdiction.

Senator Lefebvre: I have the impression that your opinion would be—and correct me if I am wrong—that public hearings should be held on James Bay II.

Mr. Epp: Without any question.

Senator Lefebvre: You talk about the regulation of electricity exports, and say that if the board believes that the proposal may not be in the Canadian public interest, it will delay issuing a permit and recommend that the Governor in Council designate the application for licencing. The board's advice will be made public.

Would you consider making a slight amendment? Where you say the board will delay issuing a permit, will you also make public the reasons why the board will go the permit route rather than designating the application for licencing. In other words, would you make public the reasons why you feel that sufficient information has been given to the board that a permit can be issued. That would help greatly in removing some of the fears that people have on the amendments to Bill C-23.

[Traduction]

Cela dit, sénateur Lefebvre, je crois que la province concernée tiendra probablement des audiences publiques. Le projet de loi C-23 l'incite énergiquement à établir un processus d'examen des exportations très strict. C'est une réalité qu'il ne faut pas perdre de vue.

Si la province n'a pas de processus d'examen suffisamment rigoureux, l'Office en entendra parler. Dans le cas présent, les Cris et les Inuits ont déjà porté le fait à l'attention de l'Office. Les groupes d'intérêt public seront informés de la demande et auront la possibilité de s'y opposer. Si l'Office estime qu'une question d'intérêt public n'a pas fait l'objet d'un examen satisfaisant, conformément aux règles de l'équité, je suis certain qu'il recommandera la tenue d'une audience publique, comme il l'a fait pour le pipe-line de l'île de Vancouver ou comme nous le faisons maintenant pour ALPAC. En pareil cas, je pense que le gouverneur en conseil accepterait, sans hésiter, la recommandation de l'Office étant donné qu'il faut tenir compte de ces réalités politiques.

Sans trop insister sur l'exemple de Rafferty-Alameda, il nous a néanmoins rappelé à tous les obligations que nous confèrent la loi et les règlements relatifs à la Loi canadienne sur la protection de l'environnement. Je ne crois pas que l'Office national de l'énergie ou le gouvernement canadien puissent survivre politiquement sans tenir ce genre d'audiences publiques, quel que soit le contexte politique.

En ce qui concerne la phase II de la baie James, la situation n'est pas la même que pour la phase I. Je l'ai fait remarquer à mon collègue de même qu'au ministre de l'Énergie du Québec. Ce n'est pas que l'on refuse de tenir des audiences. La question est de savoir comment procéder, compte tenu des pouvoirs conférés par la Constitution.

Le sénateur Lefebvre: J'ai l'impression qu'à votre avis—dites-moi si je me trompe—il faudrait tenir des audiences publiques au sujet de la phase II de la baie James.

M. Epp: Sans aucun doute.

Le sénateur Lefebvre: A propos de la réglementation des exportations d'électricité vous dites que si l'Office estime que la proposition n'est pas dans l'intérêt public du Canada, il peut surseoir à la délivrance du permis et recommander au gouverneur en conseil de préciser que l'exportation est assujettie à l'obtention d'une licence. La recommandation de l'Office sera rendue publique.

Seriez-vous prêt à apporter une légère modification? Vous dites que l'Office peut surseoir à la délivrance du permis, mais ne pourriez-vous pas également rendre publiques les raisons pour lesquelles l'Office décide d'octroyer le permis au lieu de recommander l'assujettissement à l'obtention d'une licence? Autrement dit, pourriez-vous rendre publiques les raisons pour lesquelles vous estimez que l'Office a obtenu suffisamment de renseignements pour pouvoir délivrer un permis? Cela contribuerait dans une large mesure à dissiper les craintes que les gens éprouvent à l'égard des modifications contenues dans le projet de loi C-23.

[Text]

Mr. Epp: We will check that. I feel that in a public process the reasons should be there as well. I want to check whether or not the legislation allows the board to do it. From a policy position, let me give you a quick answer. We had four turn-downs of natural gas: two possibly because there were contracts that had not met the supply criteria, and two that relate back to the benefit cost analysis. The problem I am not so sure related to the turn-downs but, rather, the reasons for the turn-downs. We had a decision but we did not have the reasons for it. I was locked into a position as well. I did not know the reasons, as minister, yet I was supposed to give explanations to both sides. It makes it a little difficult from time to time.

I will check that, Mr. Chairman. I thank the senator for the advice.

The Chairman: I should like to ask a supplementary question. Yesterday, the Grand Council of the Crees raised the question of the availability of environmental studies that would have been made in the James Bay II example and submitted to the NEB as part of the preliminary process. They were not available to the Crees or to an intervenor.

Mr. Epp: As third parties?

The Chairman: Yes. Hydro-Québec would presumably be the applicant, and wants to proceed. We have here a preliminary process to which the normal rules of a regulatory proceeding do not apply in terms of being able to demand and receive documents.

The Grand Council of the Crees are concerned that an environmental study done by Hydro-Québec, in support of an application for a permit with the hope that there would be no review required, would not be made available to them.

Mr. Epp: Mr. Chairman, I have a two-page annex here which I will not regale you with. I would be glad to table it. It refers to what that application has to cover for the NEB, including environmental assessment reports. The information I am getting from my officials is that those are then public documents which anyone, including the Crees and the Inuit, has access to. I believe that they had access to those documents at that point in time.

The Chairman: That answers the question of access to what is filed. Their concern went beyond that, though. Their concern was that where no "as of right" regulatory process had to be gone through there would not be an opportunity to test the evidence—its voracity or its completeness, and so on. Is that a fair concern? Is there any way for them to question what has been filed as there is now before a regulatory hearing, and as there would be if the Governor in Council ordered a regulatory hearing?

Mr. Epp: I will give you an example using a hypothetical case which is probably more real than not. For example, Hydro-Québec would file the evidence and the National Energy Board would make public that the evidence has been filed and is available. The National Energy Board would then give time for third-party intervenors, in this case the Crees and

[Traduction]

M. Epp: Nous allons vérifier cela. Je crois que, pour tout processus public, il faut également énoncer les raisons. Je vais vérifier si la loi permet ou non à l'Office de le faire. Néanmoins, permettez-moi de vous répondre brièvement pour ce qui est de notre politique. Nous avons rejeté quatre demandes pour le gaz naturel, donc deux parce que les contrats ne satisfaisaient pas aux critères relatifs à l'offre et deux à la suite de l'analyse coûts-avantages. Le problème ne portait peut-être pas sur ces refus, mais plutôt sur les raisons les motivant. Une décision avait été rendue, mais nous n'en connaissions pas les raisons. J'étais également obligé de m'en tenir à notre position officielle. J'ignorais les raisons, mais en tant que ministre, j'étais censé fournir des explications des deux côtés. Cela complique parfois les choses.

Je vais vérifier ce qu'il en est, monsieur le président. Je remercie le sénateur de ce conseil.

Le président: Je voudrais vous poser une question supplémentaire. Hier, le Grand Conseil des Cris a soulevé la question de l'accès aux études environnementales qui ont été effectuées pour la phase II de la baie James et soumises à l'Office national de l'énergie dans le cadre de l'examen préliminaire. Les Cris n'y ont pas eu accès en tant qu'intervenants.

M. Epp: En tant que tiers?

Le président: Oui. En principe Hydro-Québec est le requérant et désire donner suite à son projet. Voilà donc un exemple d'examen préliminaire auquel ne s'applique pas les règles habituelles qui permettent de demander et d'obtenir certains documents.

Le Grand Conseil des Cris craint fort de ne pas pouvoir obtenir une étude environnementale que Hydro-Québec a effectuée pour appuyer sa demande de permis en espérant qu'aucun examen ne sera exigé.

M. Epp: Monsieur le président, j'ai ici une annexe de deux pages dont je vous épargnerai la lecture. Je me ferai un plaisir de la déposer. Elle indique quels sont les documents, y compris les rapports d'évaluation environnementale, qui doivent accompagner la demande. D'après ce que me disent mes collaborateurs, ces documents sont alors du domaine public et tout le monde y a accès, y compris les Cris et les Inuits. Je crois qu'ils avaient alors accès à ces documents.

Le président: Voilà qui répond à la question concernant l'accès aux documents déposés. Néanmoins, les inquiétudes des Cris et des Inuits ne s'arrêtaient pas là. Ils craignaient que si la réglementation permettait de leur opposer un refus il ne leur serait pas possible de vérifier si les preuves étaient exactes ou complètes. N'est-ce pas une préoccupation légitime? Leur est-il possible de contester la validité des documents déposés lors d'une audience, comme c'est actuellement le cas, et comme ils pourraient le faire si le gouverneur en conseil ordonnait la tenue d'une audience?

M. Epp: Je vais vous donner un exemple en prenant un cas hypothétique qui pourrait fort bien se matérialiser. Par exemple, Hydro-Québec déposerait des preuves et l'Office national de l'énergie annocerait publiquement que ces preuves ont été déposées et sont à la disposition du public. L'Office national de l'énergie laisserait alors les intéressés, dans ce cas les Cris et

[Text]

the Inuit, to examine the information and to make comment on it. The National Energy Board would then at that stage revert to its regulatory stance and decide upon the material that had been submitted to it by either the Inuit or Crees, or anyone else for that matter, as to whether or not further hearings should take place or whether further hearings on environmental studies or any other studies were incomplete and should be completed before an application decision is rendered.

The Chairman: Are you saying there is the possibility for a fairly full set of hearings before a decision is made as to whether or not there will be hearings?

Mr. Epp: I did not mean hearings. Perhaps I used the wrong word. When a third party receives the information, they have a period of time allowed to them by the National Energy Board to make written submissions. The National Energy Board then retreats to its regulatory stance and decides whether or not the regulatory process has been completed, or whether further work should be authorized.

The Chairman: I have one other question on this point concerning the adequacy of an environmental study, tabled in a hypothetical situation where Hydro-Québec wanted to develop additional northern hydro power, and whether or not it was an independent study—and here I am thinking of the Rafferty-Alameda, Environment Act type of problem. It would be a simple matter for me to assume that there would be almost an automatic recommendation for process, and that the Governor in Council would do that.

However, there is a lot of suspicion out there. That is what we heard from our witnesses today. I will leave it at that for you to speculate on. Perhaps you have been advised by those who have followed the evidence that politicization is something that the witnesses did not like. I will get to that area when I have a chance to ask further questions.

Is there any requirement as to the independence of environmental review in the preliminary process of determining whether or not there is to be a full-blown NEB hearing? Can you advise us of what is in place now respecting the environmental impact evidence that is submitted in the first instance in order to determine whether or not there will be a hearing—that is, whether or not the NEB will recommend such a hearing to the Governor in Council? Is there any requirement as to its independence as there is under the Environment Act, and so on, where federal jurisdiction applies?

Mr. Epp: I believe that it is fully within the NEB jurisdiction.

As I understand it, the National Energy Board would have full authority to examine, both from its own experience and from experts, whether or not the environmental work is sufficient. If it is not, they could ask for more work until the environmental conditions are met.

I will point something else out to you. I realize that there is suspicion about the politicization aspect. I have difficulty with that because I have been on both sides of the equation. In a parliamentary system, I do not know how you can keep politics out of determining the right of any citizen or group to approach government to reconsider something. Ultimately, I

[Traduction]

les Inuits, examiner les renseignements en question et formuler leurs opinions. L'Office jouerait alors son rôle d'organisme de réglementation en se prononçant sur les arguments invoqués par les Inuits, les Cris ou qui que ce soit d'autre quant à la nécessité de tenir ou non de nouvelles audiences ou quant à savoir si les études environnementales ou autres sont incomplètes et doivent être complétées avant que l'on ne décide d'octroyer ou non le permis.

Le président: Est-il possible de tenir des audiences approfondies avant de décider de tenir ou non des audiences?

M. Epp: Je ne voulais pas parler d'audiences. J'ai peut-être utilisé le mauvais terme. Une fois que les intéressés ont été informés, l'Office national de l'énergie leur laisse le temps de présenter les mémoires par écrit, après quoi il joue son rôle d'organisme de réglementation en décidant si les études ont été suffisantes ou s'il y a lieu de les poursuivre.

Le président: J'aurais une autre question à poser au sujet de la validité d'une étude environnementale déposée dans le cas hypothétique où Hydro-Québec voudrait entreprendre d'autres projets hydro-électriques dans le Nord—je pense au genre de problème qui s'est posé dans le cas de Rafferty-Alameda. Je suppose que la recommandation serait pratiquement automatique et que le gouverneur en conseil la suivrait.

Mais les gens doutent fort de l'indépendance de ce genre d'étude. C'est ce que nos témoins nous ont fait valoir aujourd'hui. J'aimerais savoir ce que vous en pensez. Ceux qui ont suivi les témoignages vous ont peut-être dit que les témoins n'aimaient pas que l'on politise ces questions. Je reviendrai sur ce sujet lorsque j'aurai l'occasion de poser d'autres questions.

Faut-il que l'étude environnementale qui permet d'établir si l'Office national de l'énergie doit tenir ou non des audiences soit indépendante? Pouvez-vous nous dire quel est le processus actuellement en place? L'étude environnementale présentée au départ doit-elle permettre de déterminer s'il y aura ou non une audience, autrement dit, si l'Office national de l'énergie fera ou non une recommandation au gouverneur en conseil? Faut-il que cette étude soit faite par des experts indépendants, comme l'exige la Loi sur l'environnement, pour les projets du ressort du gouvernement fédéral?

M. Epp: Je crois que cette question est entièrement du ressort de l'Office national de l'énergie.

Si j'ai bien compris, l'Office aura pleins pouvoirs pour établir, d'après sa propre expérience et d'après les expertises, si les études environnementales sont satisfaisantes ou non. Dans la négative, il demandera des études complémentaires jusqu'à ce que les conditions soient remplies.

J'ai autre chose à ajouter. Je sais que la politisation suscite des craintes. Cette question me pose un problème étant donné que j'ai été des deux côtés de la barrière. J'ignore comment, dans un régime parlementaire, vous pouvez éviter la politisation sans empêcher les citoyens de demander au gouvernement de reconsidérer une question. Enfin de compte, c'est moi qui

[Text]

am responsible. Ultimately, the people will decide whether or not I carry out my responsibilities sufficiently and properly.

I will be very practical here. I will use two examples: One from my previous incarnation and one from this one.

We had a lot of regulatory processes in Health and Welfare for the approval of medical devices, for example, or new drug applications. I religiously stayed out of the process because it was a regulatory process. That was also a way in which to survive as a health minister. There were people, especially when it came to areas such as DES and, more particularly, feminine hygiene, where there were constant demands that I politicize the process as a court of final appeal. I give you that as an example. It is not only in this area but also across government that we have that reality as a cabinet and as government. I will now refer to my present responsibilities.

The National Energy Board issued an export licence for Delta Gas. There has been criticism about it. A number of questions in the House have related to the amount that was approved for export as against proven reserves. I am sure you all are aware that my argument was, "What about other reserves, both in the Beaufort and in the High Arctic?" That has been my defence. There was evidence that the environmental work was not sufficient, so I intervened politically. As Minister of Energy, Mines and Resources, I sent a letter to the National Energy Board requesting them to give me evidence that I could use in the public forum concerning the environmental considerations, not for the granting of a pipeline licence but for an export licence. Had I not intervened publicly with that request, I would not have had the opportunity to do so. On that I will be judged.

Senator Lefebvre: I am quite willing to yield to Senator Willie Adams who is a representative of certain people who came before us. I will wait until after he has questioned the witness.

Senator Adams: Thank you, Senator Lefebvre. First, Mr. Minister, I wish to thank you for the answers that you have given us. You have been dealing with the native communities in your present position with the government.

Yesterday, members from the Crees Council met with us and expressed their concerns about James Bay II. As you have said, in the 1970s at the beginning of James Bay I, no public hearings were held. At that time, about 19 years ago now, people were not concerned about environmental issues. Today, the whole world is concerned about the environment. Even the Inuit at that time felt that, since they were living in the Arctic and not near any major manufacturing centres or big cities, they did not have to worry about contamination. Now we are learning that the pollution is coming to the Arctic.

[Traduction]

suis responsable. C'est la population qui décidera si, oui ou non, je m'acquitte comme il faut de mes responsabilités.

Je serai très concret et j'utiliserai les deux exemples suivants: l'un qui se rapporte à mon portefeuille précédent et l'autre à celui-ci.

Au ministère de la Santé et du Bien-être, nous avions toute une réglementation pour l'approbation des dispositifs médicaux ou des nouveaux médicaments, par exemple. Je veillais scrupuleusement à me tenir à l'écart de ce processus étant donné qu'il s'agissait d'un processus de réglementation. C'était également le seul moyen de survivre en tant que ministre de la Santé. Certaines personnes, surtout pour des questions comme le DES et plus particulièrement les produits d'hygiène féminine, me demandaient constamment de politiser le processus en jouant le rôle de tribunal de dernière instance. Le cabinet et le gouvernement doivent faire face à ces réalités non seulement dans ce genre de domaine, mais dans tous les secteurs de l'appareil gouvernemental. Venons-en maintenant à mes responsabilités actuelles.

L'Office national de l'énergie a délivré un permis d'exportation à Delta Gas. Cette décision a été critiquée. Plusieurs questions ont été posées à la Chambre au sujet de la quantité de gaz dont l'exportation a été autorisée par rapport aux réserves prouvées. Comme vous le savez sans doute, j'ai fait valoir l'argument suivant: «Que faites-vous des autres réserves de la mer de Beaufort et du Haut Arctique?» Telle a été ma justification. Nous avons eu la preuve que les études environnementales avaient été insuffisantes. Je suis donc intervenu sur le plan politique. En tant que ministre de l'Énergie, des Mines et des Ressources, j'ai envoyé à l'Office national de l'énergie une lettre lui demandant de me fournir des preuves que je pouvais présenter publiquement au sujet des facteurs environnementaux à partir desquels il avait décidé, non pas d'octroyer un permis pour un pipe-line, mais un permis d'exportation. Si je n'étais pas intervenu en faisant valoir que je communiquerais les preuves au public, je n'aurais pas obtenu ces preuves. Le public me jugera en fonction de mes actes.

Le sénateur Lefebvre: Je suis prêt à céder la parole au sénateur Willie Adams qui représente certaines personnes qui ont comparu devant nous. J'attendrai qu'il ait fini d'interroger le témoin.

Le sénateur Adams: Merci, sénateur Lefebvre. Tout d'abord, monsieur le ministre, je tiens à vous remercier des réponses que vous nous avez fournies. Dans le cadre de vos fonctions actuelles, vous avez eu affaire aux communautés autochtones.

Hier, des membres du conseil cri nous ont fait part de leurs inquiétudes au sujet de la phase II de la baie James. Comme vous l'avez dit, dans les années 70, lorsque la phase I a été entreprise, aucune audience publique n'a eu lieu. À l'époque, il y a environ 19 ans, la population ne se souciait pas beaucoup de l'environnement. Aujourd'hui, le monde entier s'en préoccupe. Même les Inuits pensaient, à l'époque, que, comme ils vivaient dans l'Arctique, loin des grands centres industriels ou des grandes villes, ils n'avaient pas à s'inquiéter de la pollution. Nous apprenons maintenant que l'Arctique n'est pas épargné.

[Text]

My concern is that the Inuit and the Crees are caught between the Government of Canada and the provincial government. They are concerned about their future and the effects of the changes on their culture. They will not be able to live off that land any more because it will be flooded. Some of the animals and the fish will be contaminated because of that flooding.

When Phase I was built the provincial government promised to build better housing and better air strips, and to provide better health service. That has not happened or, at least, they did not provide all that was promised.

Also, the dam for the second phase will affect about eight rivers. There are concerns about people losing their language. In your speech, you indicated why the United States needs the power, and I can understand that. The intention is to provide them with James Bay power in the summer, and then we could buy it back in the winter. I can see that there is no point in selling the power in the winter, given that the United States is a lot warmer, and buying it back in the summer.

The Chairman: Senator Adams, given the constraints of time, I would like to stop you with those two questions and let the minister answer.

Senator Adams: As long as he answers the two questions.

Mr. Epp: Mr. Chairman, I appreciate what Senator Adams has said. Quite frankly, I cannot answer all the questions. I think his preamble was a statement of reality, and I respect that reality. What he has said is true for the Department of Energy, Mines and Resources. It takes us into a whole other debate, whether we be dealing with SO₂, CO₂ or whatever.

I do not believe that there is any energy project that is environmentally benign. That is a reality we have to face, whether it be in Northern Quebec or Northern Manitoba. For example, a certain Liberal leadership candidate has done reasonably well with a northern flood agreement. We know the reasons why. I appreciate what the senator has said.

With respect to promises versus reality with regard to housing, air strips and so forth, I will not go into that matter. I would ask that the senator keep in mind the point I try to make in these situations, that power export and development helps us in two ways: We are able to build Canadian infrastructure for future use and, obviously, at the right commercial prices there is a return to the utilities or to the province from an export position. However, that does not take us away from the situation at James Bay.

I want to make it very clear that, with the new policy, an application for a public hearing will be designated by the NEB if the proposal has not been subjected to adequate provincial environmental review, has not met federal environmental standards or has potentially unacceptable environmental impacts outside the sponsoring province. I have made that statement publicly before, and I make it here again before the

[Traduction]

Les Inuits et les Cris se retrouvent coincés entre le gouvernement canadien et le gouvernement provincial. Ils craignent pour leur avenir et ils ont peur des effets que les changements auront sur leur culture. Ils ne pourront pas continuer à vivre sur ces terres parce qu'elles seront inondées. Cette inondation contaminera une partie du gibier et du poisson.

Lorsque la phase I a été construite, le gouvernement provincial avait promis de meilleurs logements, de meilleures pistes d'atterrissage et de meilleurs services de santé. Il n'a pas tenu sa promesse ou du moins pas complètement.

D'autre part, le barrage de la phase II touchera environ huit cours d'eau. Les Inuits ont peur de perdre leur langue. Dans votre discours, vous avez expliqué pourquoi les États-Unis avaient besoin de cette électricité, et je le comprends très bien. Il s'agit de leur fournir de l'électricité provenant de la baie James pendant l'été afin de pouvoir la racheter l'hiver. Je sais que cette électricité ne sera pas vendue pendant l'hiver étant donné que les États-Unis sont beaucoup plus chauds et qu'ils nous l'achèteront plutôt pendant l'été.

Le président: Sénateur Adams, étant donné le manque de temps, je vais vous arrêter après ces deux questions afin que vous laissiez le ministre répondre.

Le sénateur Adams: À la condition qu'il réponde aux deux questions.

M. Epp: Monsieur le président, je comprends les propos du sénateur Adams. J'avoue ne pas pouvoir répondre à toutes ces questions. Dans son préambule, il a énoncé une réalité, que je respecte. Ce qu'il a dit est vrai pour le ministère de l'Énergie, des Mines et des Ressources. Cela déborde sur un tout autre débat, que nous parlions de l'anhydride sulfureux, du gaz carbonique ou d'autre chose.

Je ne crois pas qu'il y ait un seul projet énergétique vraiment sans conséquences pour l'environnement. C'est une réalité à laquelle nous devons faire face, que ce soit dans le Nord du Québec ou le Nord du Manitoba. Par exemple, un certain candidat à l'investiture libérale s'en est assez bien tiré en ce qui concerne un accord sur l'inondation du Nord. Nous en connaissons les raisons. Je peux comprendre les propos du sénateur.

Pour ce qui est des promesses non tenues sur le plan du logement, des pistes d'atterrissage et le reste, je ne m'aventurerai pas sur ce terrain. Je demande au sénateur de ne pas perdre de vue ce que je tente de faire valoir en pareilles circonstances, à savoir que l'exportation et la mise en valeur de l'énergie électrique nous aident sur deux plans: nous sommes en mesure d'édifier une infrastructure canadienne qui nous sera utile à l'avenir et des exportations à un juste prix rapporteront de l'argent aux compagnies de services publics ou à la province. Toutefois, cela ne doit pas nous faire oublier la situation à la baie James.

Je tiens à bien préciser qu'en vertu de la nouvelle politique, l'Office national de l'énergie recommandera la tenue d'une audience publique si la proposition n'a pas fait l'objet d'un examen environnemental suffisant au niveau provincial, si elle ne répond pas aux normes environnementales fédérales ou si elle risque d'avoir des répercussions inacceptables sur l'environnement en dehors de la province qui parraine le projet. Je l'ai

[Text]

committee. I have to be sensitive to federal-provincial jurisdiction. In relation to those three commitments, I feel I am being responsible to my national obligations as well as sending a very clear signal to the provinces that there is an obligation for those hearings on behalf of the people who call that province home.

Senator Adams: Senator Lefebvre raised some questions about the permit, and suggested that things will be difficult for Hydro-Québec without the energy board permit. However, there was no public hearing for the first phase, so it will be difficult not to give that permit for the second phase to Hydro-Québec.

I am familiar with electricity, and I am aware of the process to get a permit. Permits are given out only if you have done a good job. If you do not do a good job the permit can be turned down.

However, there is no previous process for Hydro-Québec. Perhaps the only way to turn down such a permit would be to consider all the power failures since James Bay I began. So the energy board will not be able to turn the permit down because it has no record of whether Hydro-Québec has done a good or bad job since Phase I. That is my concern, but I do not know whether the minister can answer it.

The Chairman: Senator Adams, as I understand it, your concern is with the position of the National Energy Board or the federal government with regard to undertakings that have not been met with respect to the allocation or continuing effectiveness of that permit or licence that is in force, and whether it could be withdrawn. Is that it?

Senator Adams: Yes.

The Chairman: Mr. Epp, do you want to comment?

Mr. Epp: That is a very hard one for me to answer because there is no point in giving false hope. With the best of intentions, when the federal government of the day introduced the James Bay legislation, it put it into legislative form so that those obligations would be met. I do not know what other instrument I have.

The Chairman: My question would address one of the perhaps cynical but genuine concerns of the Grand Council of the Crees. If Bill C-23 had been given Royal Assent and was now part of the National Energy Board Act, and if Hydro-Québec withdrew its application currently before the National Energy Board and came back under the act, as it would be with Bill C-23, as part of the act, can you say now what the Governor in Council would do if the NEB recommended a full set of public hearings? Can you say now that they would agree with the NEB?

Mr. Epp: I cannot speak for the NEB or a hypothetical Governor in Council. In reality what I can say, as Minister of Energy, knowing the reality, is that I do not see how the federal government of the day could proceed without a full hearing. I just do not believe it can happen.

The Chairman: Is that a yes?

[Traduction]

déjà déclaré publiquement et je le répète devant le comité. Je dois tenir compte du partage des compétences entre le gouvernement fédéral et les provinces. J'estime devoir assumer mes obligations nationales tout en faisant clairement comprendre aux provinces qu'elles ont le devoir de tenir ces audiences dans l'intérêt de leurs citoyens.

Le sénateur Adams: Le sénateur Lefebvre a posé des questions au sujet du permis. Hydro-Québec aura des difficultés si elle n'obtient pas de permis de l'Office de l'énergie. Il n'y a pas eu d'audiences publiques pour la première phase. Il sera difficile de ne pas accorder ce permis à Hydro-Québec.

Je connais bien le domaine de l'électricité et je suis au courant des formalités d'obtention d'un permis. Les permis sont délivrés uniquement si vous avez fait un bon travail. Dans le cas contraire, ils peuvent vous être refusés.

Toutefois, Hydro-Québec n'a pas encore été soumise à ces formalités. La seule façon de lui refuser un permis serait peut-être de tenir compte de toutes les pannes d'électricité survenues depuis la phase I de la baie James. L'Office de l'énergie ne pourra pas refuser de lui octroyer un permis parce qu'il n'a pas de preuve indiquant si Hydro-Québec a fait ou non du bon travail depuis la phase I. Voilà ce qui m'inquiète, mais je ne sais pas si le ministre peut répondre à cette question.

Le président: Sénateur Adams, si j'ai bien compris, vous désirez savoir quelle est la position de l'Office national de l'énergie ou du gouvernement fédéral à l'égard des engagements qui n'ont pas été respectés en ce qui concerne la distribution ou l'efficacité du travail effectué en vertu du permis en vigueur et vous suggérez le retrait de ce permis. Est-ce bien cela?

Le sénateur Adams: Oui.

Le président: Monsieur Epp, voulez-vous répondre?

M. Epp: Il m'est très difficile de répondre étant donné qu'il ne sert à rien de donner de faux espoirs. Avec les meilleures intentions du monde, lorsque le gouvernement fédéral de l'époque a présenté le projet de loi sur la baie James, il y a inscrit ces obligations afin qu'elles soient respectées. Je ne sais pas quels sont les autres instruments à ma disposition.

Le président: Ma question porte sur des préoccupations peut-être regrettables, mais néanmoins bien réelles du Grand Conseil des Cris. Si le projet de loi C-23 avait reçu la sanction royale et faisait maintenant partie de la Loi sur l'Office nationale de l'énergie et si Hydro-Québec retirait la demande qu'elle a soumise à l'Office et était assujettie à la loi comme le prévoit le projet de loi C-23, que ferait le gouverneur en conseil au cas où l'Office recommanderait la tenue d'audiences publiques? Serait-il d'accord avec l'Office national de l'énergie?

M. Epp: Je ne peux pas parler au nom de l'Office national de l'énergie ou d'un gouverneur en conseil hypothétique. En tant que ministre de l'énergie et connaissant la réalité, je ne vois pas comment le gouvernement fédéral pourrait faire autrement que de tenir des audiences approfondies. Cela me paraît impossible.

Le président: Est-ce un oui?

[Text]

Mr. Epp: That is a yes, as far as I can go.

Senator Kenny: The balance between keeping these issues evaluated at arm's length from the government or bringing them to cabinet is a difficult question. Can you again walk us through why you feel that this change should take place?

Mr. Epp: I will try to be as brief as I can. I think the question Senator Kenny is putting forward is very simply this: Who should have the authority to decide how electricity export applications shall be dealt with by the Canadian government? That is the issue—what is the best way?

I think the bill is clear. It is the cabinet that should have that authority. I submit that it is proper and it does not represent a fundamental change from the philosophy now inherent in the NEB act.

Let me remind honourable senators that the existing act does not allow the NEB to regulate interprovincial power lines. It does not have that power except in cases designated by the Governor in Council. It comes back to that political reality. Nor does the present act allow the board to licence energy exports except in cases approved by the Governor in Council. In both cases it comes back to cabinet. I believe this is how it should be, because that is cabinet's responsibility to decide. I think Bill C-23 is therefore fundamental in terms of those principles.

The procedure that will then take place is this: The board will receive electricity export applications; it is the board that will assess them; it is the board that will recommend whether a public hearing is needed to assess the application in more detail; but it is cabinet that will make the ultimate decision. Cabinet, in turn, will be held accountable for its decisions both through the parliamentary process and, as I said, ultimately through elections. The board's recommendations and the reasons for those recommendations will be made public. If the cabinet rejects those recommendations we will obviously have to be prepared to stand up in public and say why. That is what accountability is all about.

I think the question we are revolving around is the automatic need for another hearing by the NEB once the public hearings in the province have taken place. What we are saying is, yes, we will review those provincial public hearings, but it does not automatically follow that the NEB has to have a duplicate set. That is the nub of the question.

Senator Kenny: I am not quite sure what is broken and I am wondering, if it is not broken, what we are fixing. I was really asking you to focus more on what the problem is, as you perceive it, and why you recommended this course of action.

Mr. Epp: I tried to explain that in my opening comments, about the 1959 picture when the NEB was first formed and the provinces did not have structures in place for hearings, but that over the 30 years these structures were developed. What we now have is similar procedures in various provinces, but they are not parallel. Perhaps the best way to explain this is to give you some examples.

[Traduction]

M. Epp: À ma connaissance, oui.

Le sénateur Kenny: Il est difficile d'établir un juste équilibre entre la nécessité d'étudier ces questions, indépendamment du gouvernement et celle de les soumettre au cabinet. Pourriez-vous de nouveau nous expliquer pourquoi vous estimez ce changement nécessaire?

M. Epp: J'essaierai d'être le plus bref possible. Je pense que la question du sénateur Kenny se résume à ceci: Qui doit pouvoir décider comment le gouvernement canadien doit statuer sur les demandes d'exportation d'électricité? Voilà la question—quelle est la meilleure façon?

Le projet de loi me paraît clair. Ce pouvoir doit être confié au cabinet. Cela me paraît parfaitement acceptable et je ne vois là aucun changement fondamental par rapport aux principes à la base de la Loi sur l'Office national de l'énergie.

Permettez-moi de vous rappeler que la loi actuelle ne permet pas à l'Office de réglementer les lignes de transmission interprovinciales. Il n'a pas ce pouvoir sauf dans les cas désignés par le gouverneur en conseil. Telle est la réalité politique. La loi actuelle ne permet pas non plus à l'Office d'octroyer des permis pour les exportations d'énergie, sauf dans les cas approuvés par le gouverneur en conseil. Dans les deux cas, la décision revient au cabinet. À mon avis, c'est ainsi que cela doit être étant donné que c'est au cabinet qu'il revient de décider. Le projet de loi C-23 me paraît donc parfaitement conforme à ces principes.

Les choses se dérouleront de la façon suivante: l'Office recevra les demandes d'exportation d'électricité; c'est lui qui les évaluera; il recommandera s'il y a lieu de tenir une audience publique pour examiner la demande plus en détail; mais c'est le cabinet qui décidera en dernier ressort. Il aura à rendre compte de ses décisions au Parlement et, en fin de compte devant l'électorat. Les recommandations de l'Office et les raisons les motivant seront rendues publiques. Si le cabinet rejette ces recommandations, nous devons évidemment être prêts à expliquer publiquement pourquoi. Vous avez des comptes à rendre.

En fait, tout cela nous ramène à la question de savoir si l'Office doit tenir automatiquement une nouvelle audience une fois que les audiences publiques sont terminées dans la province. Nous répondons à cela qu'effectivement nous allons examiner ces audiences publiques provinciales, mais que l'Office n'aura pas automatiquement à en tenir d'autres. C'est là le nœud du problème.

Le sénateur Kenny: Je ne vois pas trop ce qui marche mal à l'heure actuelle ni ce à quoi il faut remédier. En fait, je vous demandais comment vous perceviez le problème et pourquoi vous aviez recommandé ces mesures.

M. Epp: Dans ma déclaration liminaire, j'ai tenté de vous expliquer la situation qui régnait en 1959 lorsque l'Office a été créé et qu'il n'y avait pas de structures en place dans les provinces pour tenir des audiences. Depuis 30 ans, nous avons établi ces structures et les provinces en ont fait autant. À l'heure actuelle, plusieurs provinces ont une procédure semblable, mais non pas parallèle. La meilleure façon de l'expliquer est

[Text]

Let us take a look at British Columbia, for example. In British Columbia, power lines 500 KV and over require an energy project certificate from the province. Lines under 500 KV are regulated by the B.C. Utilities Commission. Electricity exports still require a provincial energy removal certificate. That is how B.C. handles it. We would then still have to assess as the NEB. In Manitoba, for example—you almost have the father of Manitoba's hydro-electric system in this room—transmission lines must be approved by the land use committee of cabinet, after an extensive routing and environment review, supervised by the interdepartmental planning board, and each electricity export must be approved by the Manitoba Energy Authority of cabinet.

Over those 30 years the provinces have developed very extensive hearings related to supply cost and environment. When that is done we go, or can go, through the whole process in the NEB again. It is that duplication that we are trying to avoid. What we are trying to retain, both with the NEB and Governor in Council, is the ability to say that the process as not complete. It is that fine balance I am trying to reach.

Senator Kenny: I hear you saying that we are going to sit in judgment on how the provinces judge, and decide whether their judgment is adequate or not.

Mr. Epp: That is correct.

Senator Kenny: I have difficulty with your comments in that, from your perspective and not that of the government, you see the likelihood of a review of James Bay II by the federal government as desirable and worthwhile. You preface that by saying that in today's environment, in fact, the whole thrust is to review more, that there is more concern that anybody aware of the current political environment knows that it is desirable to have more reviews. If that is the case, why are you reducing the likelihood of reviews?

Mr. Epp: That is incorrect. I have not made any comment today as to the desirability or lack of desirability in terms of James Bay II. That is for Quebec to decide. Do not get me into that constitutional jackpot. That is totally Quebec's decision. That is the starting point and there lies the issue. Quebec, or any other province, decides whether it wants a project. In today's climate there will have to be certain hearings. The NEB will look to see whether or not that evidence is complete.

I do not believe that more hearings necessarily give you better decisions. I think clear rules of the road where the provinces, the federal government, the applicant and the intervenors know the rules of the road—which now they don't—is much more conducive to a proper hearing and decision. If you have one venue you may not have been sustained in your intervention, so you would go to the next venue. It is that gridlock which I am trying to break.

[Traduction]

peut-être de vous donner quelques exemples, monsieur le président.

Prenons la Colombie-Britannique, par exemple. Le gouvernement provincial doit délivrer un certificat de projet énergétique pour les lignes électriques de 500 kilowatts et plus. Les lignes de moins de 500 kilowatts sont réglementées par la Commission des services publics de Colombie-Britannique. Pour les exportations d'électricité il faut un certificat provincial d'exportation d'énergie. Voilà comment procède la Colombie-Britannique. Après cela, l'Office national de l'énergie doit effectuer son évaluation. Au Manitoba, par exemple—et l'un des pères du réseau hydro-électrique du Manitoba se trouve dans cette salle—les lignes de transmission doivent obtenir l'approbation du comité du cabinet sur l'utilisation des terres. À la suite d'un examen approfondi du tracé et de l'environnement, sous la supervision de la Commission interministérielle de planification, chaque exportation d'électricité doit être soumise à l'approbation de l'administration de l'énergie du Manitoba du cabinet.

Depuis 30 ans, les provinces ont tenu des audiences approfondies portant sur les coûts d'approvisionnement et l'environnement. Lorsque c'est fait, l'Office national de l'énergie reprend tout le processus. C'est cette répétition inutile que nous essayons d'éviter. Nous voulons que l'Office et le gouverneur en conseil soient toujours en mesure de dire que le processus n'est pas complet. J'essaie de parvenir à un juste équilibre.

Le sénateur Kenny: Autrement dit, nous allons juger la façon dont les provinces portent leur jugement et dire si ce jugement est satisfaisant ou non.

M. Epp: C'est exact.

Le sénateur Kenny: Je comprends mal que vous puissiez dire que, selon vous et non pas selon le gouvernement, il serait souhaitable que le gouvernement fédéral examine la phase II de la baie James. Vous avez commencé par dire que, dans le climat actuel, il y avait davantage d'examen et que cela paraissait souhaitable compte tenu du contexte politique. Si tel est le cas, pourquoi réduisez-vous la probabilité des examens?

M. Epp: C'est inexact. Je n'ai rien dit aujourd'hui quant à savoir si un examen était souhaitable ou non dans le cas de la phase II de la baie James. C'est au Québec d'en décider. Ne cherchez pas à me faire tomber dans ce piège constitutionnel. La décision revient entièrement au Québec. C'est là que tout a démarré et c'est là que se pose le problème. Le Québec, ou toute autre province, décide d'entreprendre ou non un projet. Compte tenu du climat actuel, le Québec va tenir des audiences. L'Office national de l'énergie établira si ces audiences sont suffisantes ou non.

Je ne crois pas que des audiences supplémentaires vous permettent nécessairement de prendre une meilleure décision. Je crois plus utile que les règles du jeu soient clairement établies et que les provinces, le gouvernement fédéral, le requérant et les intervenants les connaissent, ce qui n'est pas le cas actuellement. Si vous n'avez pas eu gain de cause dans une juridiction, vous pouvez vous adresser à la juridiction suivante. J'essaie de remédier à l'impasse.

[Text]

Senator Kenny: As a matter of principle, could you not also argue that it is reasonable that the different jurisdictions would have different perspective and that, as a consequence, it is perhaps not a bad thing for a project of the size of James Bay to have two switches having to be turned on before it goes ahead?

Mr. Epp: Two switches have to be turned on, but my argument is: Why not go through the evidence and turn them on in a regular process, rather than the situation now where you have one switch on, and the other switch—if we, in fact, turn it on—will go through the whole process again. You still need two switches. It is how you get to the switches and how you flick them that I am trying to work out.

Senator Kenny: Following on this line, it seems that the question is whether the flicking of the second switch will take place in public hearings.

Mr. Epp: Well, sir, you do not have that now, and here lies our issue. It comes right down to the environmental action plan of the government, under which the federal government is insisting more often on a joint process. It is saying that we should have a process which is joint and that we do it right up front, and have everything on the table so that a decision can be made and the federal government's requirements are met, along with the provincial requirements and the requirements of the public generally. That is what we are trying to work with.

How do you get a major project in place today without environmental assessment hearings? I do not know of any. I have no problem with that. What I have a problem with is people wanting to use the regulatory process to stop a project, rather than to assess the evidence. I must have a process whereby I can assess the evidence, where a decision can be made and where I am held responsible, rather than a process that some want to use to see how they can stop a project, even against the clear-cut evidence of the environmental assessment.

There is the difference. That is where I part company with these other people. There are some people who are saying that Canada does not need any new energy projects. There is no question that we must have more conservation on the demand-side, but the demand-side conservation does not replace the need for new energy.

Let me just give you an example, if I might, sir. Take Ontario. If Ontario can complete Conawapa, a project in Senator Roblin's and my home province, it will add a thousand megawatts to Ontario's power supply. Even if Ontario came in with a demand-side reduction, that thousand megawatts is projected to give Ontario nine to 11 months of power. That is on an increase.

So what I have to deal with is what kind of regulatory system must I put in place so that everyone knows the rules and knows how decisions will be made? This is where the Minister of Energy is in a very difficult situation. My responsibility is to make sure that Canadians have access to energy, keeping in mind that much of it is in provincial jurisdiction, especially when dealing with electricity. There is a very keen sense, at least around this end of the table, as to the resources belonging

[Traduction]

Le sénateur Kenny: Ne diriez-vous pas également qu'il est normal que les diverses juridictions aient des perspectives différentes et qu'il est donc souhaitable qu'un projet de l'envergure de la baie James obtienne le feu vert de deux autorités différentes pour pouvoir aller de l'avant?

M. Epp: Il faut qu'il obtienne deux feux verts, mais pourquoi ne pas examiner tous les faits et donner ces feux verts de façon méthodique au lieu de commencer par donner un feu vert et de donner l'autre après avoir tout recommencé à zéro. Vous avez toujours besoin de deux feux verts, mais il s'agit de voir comment les donner.

Le sénateur Kenny: Pour poursuivre dans la même veine, il s'agit de savoir si le deuxième feu vert sera donné à l'issue d'audiences publiques.

M. Epp: Ce n'est pas le cas actuellement et c'est là que réside le problème. Tout cela nous ramène au plan d'action environnemental du gouvernement pour lequel le gouvernement fédéral insiste davantage pour collaborer avec les provinces. Selon ce plan, nous devons suivre une procédure commune, et cela dès le départ en établissant bien les règles du jeu afin que la décision prise tienne compte à la fois des exigences du gouvernement fédéral et de celles de la province et du public. Voilà ce que nous essayons de faire.

Il suffit de voir ce qui se passe actuellement. Comment pouvez-vous entreprendre un projet de grande envergure sans tenir d'audiences sur l'évaluation environnementale? Je ne vois pas comment. Je n'y vois pas d'objection. Mais je ne suis pas d'accord avec les gens qui veulent se servir de la réglementation non pas pour examiner les faits, mais pour s'opposer à un projet. J'ai besoin d'un processus me permettant d'évaluer les faits, de prendre une décision et d'assumer mes responsabilités plutôt que d'un processus dont certains voudront se servir pour arrêter un projet quels que soient les résultats de l'évaluation environnementale.

Voilà où réside la différence. C'est là que je ne suis plus d'accord avec les gens en question. Certains disent que le Canada n'a pas besoin de nouveaux projets énergétiques. Il est certain que nous devons limiter la demande, mais cela ne suffit pas à compenser les besoins supplémentaires d'énergie.

Prenons l'exemple de l'Ontario. Si elle peut mener à bien le projet de Conawapa, dans la province du sénateur Roblin, qui est aussi la mienne, elle augmentera sa capacité de 1 000 mégawatts. Même si l'Ontario réussissait à réduire la demande, ces 1 000 mégawatts devraient lui fournir neuf à 11 mois d'électricité. Ses besoins augmentent.

Je dois donc voir quelle est la réglementation à mettre en place afin que chacun connaisse les règles du jeu et sachent comment les décisions seront prises. C'est là que le ministre de l'Énergie se trouve dans une situation très délicate. Je dois veiller à ce que les Canadiens soient approvisionnés en énergie, sans oublier qu'il s'agit d'un domaine en grande partie du ressort des provinces, surtout dans le cas de l'électricité. Nous sommes très conscients, du moins à cette extrémité de la table, du fait

[Text]

to the provinces. So, how do I balance the environmental issues, the reality of the provinces having the resource, and the need for more energy? I am trying to insert the federal government in such a way that everybody knows the rules. However, everybody has to play by the rules, as opposed to using the process to stop energy projects which Canada, in my mind, needs in order for us to maintain our economic growth. With all respect, I will only be judged on that, sir, eventually, at the political level.

Senator Kenny: Mr. Chairman, I would just like to ask for clarification regarding Senator Lefebvre's request to the minister as to whether or not it was clear in the legislation that the reasons would be made public. Do you anticipate being able to give us that answer shortly? It would certainly be helpful to the committee.

Mr. Epp: I think we can get an answer to the chairman possibly by the end of the day, if that is acceptable.

Senator Lefebvre: Definitely.

Senator Kenny: That would be great.

The Chairman: Before we go to you, Senator Lefebvre, Senator Roblin is the only other senator who has not had a first round. Of course, I do not get to ask any questions.

Senator Roblin: I should explain, Mr. Chairman, that I have been caught up in a confusion of committees today, which is why I am a little late. However, I had an opportunity to read the minister's speech, and I have to tell you, frankly, that it answers, in an adequate manner, any problems I have with respect to this bill. So, fortunately for you, I have no questions to ask.

Senator Lefebvre: I have some questions about the concerns that were raised by the Crees yesterday. They state that, after the fact of the James Bay first phase, there was an agreement drawn up and signed by all the parties involved, including the Crees, the Province of Quebec and the Government of Canada. This agreement, which I suppose is a contract, provides that Cree consent must be obtained for the construction of any other projects in that part of the country. They claim that the governments of both Quebec and Canada have ignored this part completely so far, and they do not have the impression that their consent will even be necessary, the way the answers have been given to them so far.

Secondly, both the provincial and federal governments have failed in their obligations to implement the environmental review procedures also provided for in these contracts. They also claim that the minister has admitted in writing that he is legally obligated to do so on behalf of the federal government, but has so far refused to start the environmental impact assessment of these projects.

Could you reply to that, Mr. Minister?

Mr. Epp: Mr. Chairman, I am not trying to dodge responsibility or the question, but I believe that falls within the jurisdiction of the Minister of Indian and Northern Affairs.

[Traduction]

que les richesses naturelles appartiennent aux provinces. Alors comment puis-je établir un juste équilibre entre les considérations écologiques, le fait que les provinces soient propriétaires des richesses naturelles et la nécessité d'accroître l'approvisionnement en énergie? J'essaie de faire intervenir le gouvernement fédéral de façon à ce que chacune connaisse les règles du jeu. Néanmoins, tout le monde doit suivre les règles au lieu de s'en servir pour arrêter les projets énergétiques dont le Canada a besoin, selon moi, pour maintenir sa croissance économique. C'est sur ce genre de choses que l'on me jugera au niveau politique.

Le sénateur Kenny: Monsieur le président, je voudrais un éclaircissement au sujet de la question posée par le sénateur Lefebvre quant à savoir si la loi stipulait clairement ou non que les raisons seraient rendues publiques. Pensez-vous pouvoir nous fournir cette réponse prochainement? Il serait certainement utile au comité de l'obtenir.

M. Epp: Nous devrions pouvoir fournir la réponse au président d'ici la fin de la journée, si cela vous convient.

Le sénateur Lefebvre: Certainement.

Le sénateur Kenny: Ce serait parfait.

Le président: Avant de passer à vous, sénateur Lefebvre, le sénateur Roblin est le seul à ne pas avoir encore eu la parole. Évidemment, je ne vais poser aucune question.

Le sénateur Roblin: Monsieur le président, j'ai dû siéger à plusieurs comités aujourd'hui ce qui explique mon léger retard. J'ai toutefois eu l'occasion de lire le discours du ministre et j'avoue qu'il répond de façon satisfaisante aux questions que je me posais à l'égard de cette mesure. Par conséquent, heureusement pour vous, je n'ai aucune question à poser.

Le sénateur Lefebvre: J'ai des questions à poser au sujet des inquiétudes que les Cris ont soulevées hier. Ils ont dit qu'après la construction de la première phase de la baie James, un accord avait été signé entre toutes les parties en cause, y compris les Cris, le gouvernement du Québec et le gouvernement du Canada. Cet accord qui constitue, je suppose, un contrat, prévoit qu'il faut obtenir le consentement des Cris pour construire d'autres projets dans cette région du pays. Les Cris font valoir que le gouvernement du Québec et celui du Canada ne tiennent aucun compte de cette partie de l'entente et qu'ils ne semblent pas croire nécessaire d'obtenir leur consentement à en juger par les réponses qu'ils ont obtenues jusqu'ici.

Deuxièmement, le gouvernement provincial et le gouvernement fédéral n'ont pas respecté leur obligation de procéder aux examens de l'environnement prévus dans ces contrats. Ils affirment également que le ministre a reconnu, par écrit, qu'il était légalement obligé de le faire au nom du gouvernement fédéral, mais qu'il avait refusé jusqu'ici d'entreprendre l'évaluation de l'impact environnemental de ces projets.

Pourriez-vous répondre à cela, monsieur le ministre?

M. Epp: Monsieur le président, je n'essaie aucunement de me soustraire à mes responsabilités, mais je crois que cette question est du ressort du ministre des Affaires indiennes et du Nord canadien.

[Text]

Senator Lefebvre: Very well. I am sorry.

Mr. Epp: I have been around here long enough, and I was in that portfolio for nine months myself, so I am not trying to hide behind that reality, but I believe the Minister of Indian Affairs is the signatory on behalf of Canada to that contract.

Senator Lefebvre: That was not clear yesterday.

Mr. Epp: I know that is not an adequate answer, and I think I know a fair bit about the argument that Mr. Diamond and others have made over the years in respect to that obligation, which is contractual.

Senator Lefebvre: Apparently, this is a matter that will be before the courts if it is not attended to, so perhaps it is better that you are not able to answer.

Mr. Epp: Maybe it is.

Senator Lefebvre: I have only one other question and it is regarding the paragraph on page 4 of your brief, which says:

We have heard many views on this matter.

You are speaking of duplication of hearings and reviews.

We have heard that you cannot leave these decisions entirely with the Board. It has been argued that if a regulatory agency is placed in the position of having to decide the degree of regulation to apply to proposals, the agency may tend to over-regulate.

Have we had many instances of that, especially with the National Energy Board or other similar boards? Is that a major problem within the government?

Mr. Epp: Mr. Chairman, I looked at this fairly carefully before I said it. If you look at the next paragraph, I think you have your answer, sir, because so much of what we are dealing with here is hypothetical but later, once this becomes law, it will be a reality.

Let us suppose that the decision whether or not to conduct public hearings was solely at the Board's discretion. Here is what would happen. Every time that the Board decided not to hold a hearing, critics would demand that Cabinet reverse the Board's decision.

It happens every time now.

This situation would put pressure on the Board to hold hearings on all significant applications.

If this were to be the case, one of the the key objectives of the bill, namely, avoiding provincial duplication of regulation, would not be met. I do not think there is evidence in respect of overregulation to the present time, and that is why that explanatory paragraph follows.

Our problem, quite frankly, is this: There has been a change over the years, and the provinces have been part of that vortex of change. If we take a look at what has happened over the last year or two in our own lives as public people, we will see that the hearings for environmental demands have accelerated, as well they should have.

Every time someone comes to me, regardless of what energy field, or for that matter others interested in these applications,

[Traduction]

Le sénateur Lefebvre: D'accord, excusez-moi.

M. Epp: Comme je remplis mes fonctions depuis suffisamment de temps, et que j'ai d'ailleurs moi-même détenu ce portefeuille pendant neuf mois, sans vouloir me décharger de mes responsabilités, je crois que le ministre des Affaires indiennes a signé ce contrat au nom du Canada.

Le sénateur Lefebvre: Ce n'était pas très clair hier.

M. Epp: Je sais qu'il ne s'agit pas d'une réponse satisfaisante et je crois connaître assez bien l'argument que M. Diamond et les autres ont invoqué, depuis des années, au sujet de cette obligation contractuelle.

Le sénateur Lefebvre: Comme cette question sera sans doute portée devant les tribunaux, si ce n'est déjà fait, il vaut peut-être mieux que vous ne puissiez pas y répondre.

M. Epp: Peut-être.

Le sénateur Lefebvre: Il me reste une autre question qui concerne le paragraphe suivant, à la page 4 de votre mémoire:

Nous avons entendu de nombreuses opinions à ce sujet.

Vous parlez de la répétition inutile des audiences et des examens.

Certains ont fait valoir qu'il n'était pas possible de laisser l'Office prendre seul cette décision. D'autres ont dit que si un organisme de réglementation était chargé de décider de la rigueur de la réglementation à appliquer, il risquait d'être trop strict.

Cela s'est-il souvent produit, surtout dans le cas de l'Office national de l'énergie ou d'autres commissions du même genre? Cela pose-t-il un problème sérieux au sein du gouvernement?

M. Epp: Monsieur le président, j'ai étudié soigneusement la question avant d'en parler. Si vous prenez le paragraphe suivant, vous y trouverez la réponse à votre question étant donné qu'il s'agit pour le moment d'une situation hypothétique, mais qui se matérialisera une fois ce projet de loi adopté.

Supposons que l'Office décide seul s'il y a lieu de tenir ou non des audiences publiques comme certains l'ont préconisé. En pareil cas, chaque fois que l'Office déciderait de ne pas en tenir, ses détracteurs exigeraient que le Cabinet rescinde sa décision.

C'est ce qui se passe à chaque fois à l'heure actuelle.

Cela obligerait l'Office à tenir des audiences pour toutes les demandes importantes.

Si c'était le cas, l'un des principaux objectifs du projet de loi, qui consiste à éviter le double emploi avec la réglementation provinciale, ne serait pas atteint. Je ne pense pas qu'il y a un problème de réglementation excessive à l'heure actuelle et c'est pourquoi vous avez ensuite ce paragraphe explicatif.

En réalité, notre problème est le suivant: la situation a changé au cours des années et les provinces y ont été pour quelque chose. Si nous regardons ce qui s'est passé depuis un an ou deux sur la scène politique, nous pouvons voir que la demande d'audiences sur l'environnement a augmenté, comme c'est normal.

Tous ceux qui viennent me voir, quel que soit le secteur énergétique qu'ils représentent, ou tous ceux qui s'intéressent à

[Text]

their number one demand is: "Give us the rules." They say: "Give us the rules and ultimately we will hold you responsible for the government's endorsement or lack of endorsement of a decision." It is that gap that I am trying to clarify.

The Chairman: We have not heard from any of the power companies that appeared before the Commons committee. Let me give you an opportunity to comment on one of their concerns, which is the absence of an "as of right" hearing before the NEB, which might affect their right and ability to export power through an adjoining province, or wheel power through an adjoining province.

Could you comment on that, please?

Mr. Epp: You will hear that, Mr. Chairman. Trans-Alta, to give a case in your home province, has raised that as an issue. There is the celebrated case between Newfoundland-Labrador and Quebec, as Senator Ottenheimer knows.

I have asked the NEB to do a study of that specific area. Again, I have politicized the process, but I believe it is my job as a minister to do that.

I see the federal government acting as a catalyst between provinces trying to handle the wheeling question, but even in that area we have difficulties, one province to another, and while I think we can be a catalyst, I do not think the regulatory process will solve that issue.

Senator Ottenheimer: May I ask a supplementary, Mr. Chairman? I understand that the NEB is now conducting a study with respect to a province's right to wheel through another province—

Mr. Epp: For export purposes.

Senator Ottenheimer: For export to a third province or another country? Export in both senses?

Mr. Epp: Interprovincial or international.

Senator Ottenheimer: That will be very interesting.

Mr. Epp: That is the kind of work a minister can ask the NEB to do, and I want it clearly understood that—because this is the type of stuff headlines are made of—the federal government is not inserting itself into the disputes—which are long-standing—between the provinces. That is why I used the word "catalyst". But I also need the evidence on what the options might be. If that is possible and useful, I believe that is the kind of work the NEB has to do.

Senator Ottenheimer: The NEB will examine this from the point of view of feasibility, economics, the various interprovincial agreements which could be entered into, and examine whether there is a constitutional right to wheel under reasonable conditions?

Mr. Epp: Not the constitutional issues. We have not touched those.

The Chairman: Honourable senators, we have run out of time. I am sure members of the committee have other ques-

[Traduction]

la question commencent par me demander: «Quelles sont les règles du jeu. Précisez-nous quelles sont ces règles et nous vous tiendrons responsable si le gouvernement décide d'appuyer ou non une décision». Telle est la lacune que je tente de combler.

Le président: Nous n'avons entendu aucune des compagnies d'électricité qui ont comparu devant le Comité des Communes. J'aimerais savoir ce que vous pensez de leurs inquiétudes devant l'absence d'audiences automatiques devant l'Office, ce qui peut compromettre leur droit d'exporter de l'électricité en passant par une province voisine ou d'acheminer l'énergie par une province limitrophe.

Pourriez-vous me dire ce que vous en pensez?

M. Epp: Je vais vous le dire, monsieur le président. Trans-Alta, pour prendre un exemple dans votre province, a soulevé cette question. Le sénateur Ottenheimer n'ignore pas qu'il s'agit de la cause dont on a beaucoup parlé qui oppose Terre-Neuve et le Labrador au Québec.

J'ai demandé à l'Office national de l'énergie d'effectuer une étude à ce sujet. Encore une fois, j'ai politisé le processus, mais je crois qu'il me revient de le faire en tant que ministre.

Selon moi, le gouvernement fédéral doit jouer le rôle de catalyseur entre les provinces au sujet de la question du transport d'une province à l'autre, mais même dans ce domaine nous avons des problèmes. Nous pouvons jouer le rôle de catalyseur, mais je ne pense pas que la réglementation permette de tout régler.

Le sénateur Ottenheimer: Puis-je poser une question supplémentaire, monsieur le président? Si j'ai bien compris, l'Office national de l'énergie effectue actuellement une étude quant à savoir si une province a le droit d'acheminer de l'énergie en passant par une autre province...

M. Epp: Pour l'exportation.

Le sénateur Ottenheimer: Pour l'exporter vers une troisième province ou un autre pays? Pour l'exportation dans les deux sens?

M. Epp: Interprovinciale ou internationale.

Le sénateur Ottenheimer: Ce sera très intéressant.

M. Epp: C'est le genre de travail qu'un ministre peut demander à l'Office de faire et je tiens à bien vous faire comprendre, étant donné toutes les manchettes qu'on peut lire dans les journaux, que le gouvernement fédéral n'intervient pas dans les conflits qui opposent les provinces depuis longtemps. C'est pourquoi j'ai parlé de «catalyseur». Mais il faut également que je sache quelles sont les diverses options. Si la chose est possible et utile, je crois que l'Office doit remplir ce genre de fonction.

Le sénateur Ottenheimer: L'ONE examinera la question en fonction de la faisabilité, de la rentabilité, des diverses ententes interprovinciales qu'il est possible de conclure et verra si la Constitution permet d'acheminer l'énergie dans des conditions raisonnables.

M. Epp: Nous n'avons pas abordé des questions constitutionnelles.

Le président: Honorables sénateurs, nous sommes à court de temps. Les membres du comité ont certainement d'autres ques-

[Text]

tions, and perhaps they could be put in writing and sent to the minister.

I want to thank the minister for appearing before the committee and for his frank answers. He has been very helpful.

We will hear from at least one other witness, and perhaps more, on Bill C-23 and we will attempt to proceed with our deliberations as expeditiously as possible. With that, the meeting is adjourned.

The committee adjourned.

[Traduction]

tions à poser et peut-être pourront-ils les formuler par écrit et les envoyer au ministre.

Je tiens à remercier le ministre d'avoir comparu devant le comité et de nous avoir répondu en toute sincérité. Il nous a été très utile.

Nous allons entendre au moins un autre témoin au sujet du projet de loi C-23, et peut-être plusieurs, et nous essaierons d'accélérer les choses le plus possible.

La séance est levée.



*If undelivered, return COVER ONLY to
Canadian Government Publishing Centre,
Supply and Services Canada,
Ottawa, Canada, K1A 0S9*

*En cas de non-livraison,
retourner cette COUVERTURE SEULEMENT à:
Centre d'édition du gouvernement du Canada,
Approvisionnement et Services Canada,
Ottawa, Canada, K1A 0S9*

WITNESSES—TÉMOINS

From the Department of Energy, Mines and Resources:

Mr. David Oulton, Acting Assistant Deputy Minister,
Energy Sector;

Mr. David Burpee, Acting Director General, Electrical
Energy Branch;

Mr. R. Lyman, Deputy Director General, Energy Policy
Branch.

Du ministère de l'Énergie, des Mines et des Ressources:

M. David Oulton, sous-ministre adjoint par intérim;

M. David Burpee, directeur général intérimaire, Direction
de l'énergie électrique;

M. R. Lyman, directeur général adjoint, Direction de la
politique énergétique.

A1
027
ESS



Second Session
Thirty-fourth Parliament, 1989-90

Deuxième session de la
trente-quatrième législature, 1989-1990

SENATE OF CANADA

SÉNAT DU CANADA

*Proceedings of the Standing
Senate Committee on*

*Délibérations du comité
sénatorial permanent de*

Energy and Natural Resources

L'énergie et des ressources naturelles

Chairman:
The Honourable DAN HAYS

Président:
L'honorable DAN HAYS

Wednesday, February 21, 1990

Le mercredi 21 février 1990

Issue No. 12

Fascicule n° 12

Fifth Issue On:

Cinquième fascicule concernant:

Bill C-23—An Act to amend the National Energy
Board Act and to repeal certain enactments in
consequence thereof

Projet de Loi C-23—Loi modifiant la Loi
sur l'Office national de l'énergie et
abrogeant certaines lois en conséquence

WITNESSES:
(See back cover)

TÉMOINS:
(Voir à l'endos)

THE STANDING SENATE COMMITTEE ON ENERGY
AND NATURAL RESOURCES

The Hon. Senator Dan Hays, *Chairman*

The Hon. Senator James Balfour, *Deputy Chairman*

and

The Honourable Senators:

Adams	*MacEachen
Austin, P.C.	(or Frith)
Balfour	*Murray
Hastings	(or Doody)
Hays	Olson, P.C.
Kelly	Ottenheimer
Kenny	Postras
Lefebvre	Roblin, P.C.

**Ex Officio Members*

(Quorum 4)

LE COMITÉ SÉNATORIAL PERMANENT DE
L'ÉNERGIE ET DES RESSOURCES NATURELLES

Président: L'honorable sénateur Dan Hays

Vice-président: L'honorable sénateur James Balfour

et

Les honorables sénateurs:

Adams	*MacEachen
Austin, c.p.	(ou Frith)
Balfour	*Murray
Hastings	(ou Doody)
Hays	Olson, c.p.
Kelly	Ottenheimer
Kenny	Postras
Lefebvre	Roblin, c.p.

**Membres d'office*

(Quorum 4)

ORDER OF REFERENCE

Extract from the *Minutes of the Proceedings of the Senate*, Wednesday, 20th December, 1989:

"Pursuant to the Order of the Day, the Senate resumed the debate on the motion of the Honourable Senator Barootes, seconded by the Honourable Senator Asselin, P.C., for the second reading of the Bill C-23, An Act to amend the National Energy Board Act and to repeal certain enactments in consequence thereof.

After debate, and—

The question being put on the motion, it was—

Resolved in the affirmative.

The Bill was then read the second time.

The Honourable Senator Barootes moved, seconded by the Honourable Senator Bolduc, that the Bill be referred to the Standing Senate Committee on Energy and Natural Resources.

The question being put on the motion, it was—

Resolved in the affirmative."

ORDRE DE RENVOI

Extrait des *Procès-verbaux du Sénat* du mercredi 20 décembre 1989:

«Suivant l'Ordre du jour, le Sénat reprend le débat sur la motion de l'honorable sénateur Barootes, appuyé par l'honorable sénateur Asselin, C.P. tendant à la deuxième lecture du Projet de loi C-23, Loi modifiant la Loi sur l'Office national de l'énergie et abrogeant certaines lois en conséquence.

Après débat,

La motion, mise aux voix, est adoptée.

Le projet de loi est alors lu la deuxième fois.

L'honorable sénateur Barootes propose, appuyé par l'honorable sénateur Bolduc, que le projet de loi soit déferé au Comité sénatorial permanent de l'énergie et des ressources naturelles.

La motion, mise aux voix, est adoptée.»

MINUTES OF PROCEEDINGS

WEDNESDAY, FEBRUARY 21, 1990
(18)

[Text]

The Senate Standing Committee on Energy and Natural Resources met at 12:34 p.m. this day, the Chairman, the Honourable Senator Dan Hays, presiding.

Members of the Committee present: The Honourable Senators Adams, Hays, Lefebvre, Olson and Roblin. (5)

In Attendance: From Dean Clay Associates: Mr. Dean Clay.

Also in attendance: The Official Reporters of the Senate.

*Witnesses:**From TransAlta Utilities Corporation:*

Mr. Walter Nieboer, Senior Vice-President, Transmission;

Mr. Don Bacon, Vice-President, Export.

The Committee, in compliance with the Order of Reference dated December 20, 1989, proceeded to consider Bill C-23, An Act to amend the National Energy Board Act and to repeal certain enactments in consequence thereof.

Mr. Nieboer made a statement and, together with the other witness, answered questions.

At 1:55 p.m. the Committee adjourned to the call of the Chair.

ATTEST:

PROCÈS-VERBAL

LE MERCREDI 21 FÉVRIER 1990
(18)

[Traduction]

Le Comité sénatorial permanent de l'énergie et des ressources naturelles se réunit aujourd'hui à 12 h 34 sous la présidence de l'honorable sénateur Dan Hays (président).

Membres du Comité présents: Les honorables sénateurs Adams, Hays, Lefebvre, Olson et Roblin. (5)

Présents: De Dean Clay Associates: M. Dean Clay.

Aussi présents: Les sténographes officiels du Sénat.

*Témoins:**De «TransAlta Utilitites Corporation»:*

M. Walter Nieboer, vice-président principal, Transmission;

M. Don Bacon, vice-président, Exportation.

Conformément à son Ordre de renvoi du 20 décembre 1989, le Comité étudie le projet de loi C-23, Loi modifiant la Loi sur l'Office national de l'énergie et abrogeant certaines lois en conséquence.

M. Nieboer fait une déclaration et puis répond aux questions avec les autres témoins.

À 13 h 55, le Comité suspend ses travaux jusqu'à nouvelle convocation du président.

ATTESTÉ:

Le greffier du Comité

Line Gravel

Clerk of the Committee

EVIDENCE

Ottawa, Wednesday, February 21, 1990

[Text]

The Standing Senate Committee on Energy and Natural Resources, to which was referred Bill C-23, An Act to amend the National Energy Board Act and to repeal certain enactments in consequence thereof, met this day at 12:30 p.m. to give consideration to the bill.

Senator Dan Hays: (*Chairman*) in the Chair.

The Chairman: Honourable senators, I welcome our witnesses this afternoon from Calgary. I would thank them for coming this distance to make their presentation to our committee. Our witnesses are Mr. Walter Nieboer, Senior Vice-President, Transmission and Mr. Don Bacon, Vice President, Export. They both represent the TransAlta Utilities Corporation.

I would now ask you to make your presentation, following which we may ask you some questions.

Mr. Walter Nieboer, Senior Vice-President, Transmission, TransAlta Utilities Corporation: I am very pleased to be here with Mr. Bacon who will assist me, if necessary. I would like to begin by giving you a brief thumbnail sketch of the company we represent. I know the Chairman is familiar with the details, but perhaps Senator Lefebvre would benefit from knowing a little bit about our company's history and background.

Our company was incorporated in 1909. Its first president had someone at the helm called Max Aitken who later became Lord Beaverbrook, a well-known Canadian. Later on in our history another president was a man by the name of R. B. Bennett who I think you will all remember as a Prime Minister of Canada.

The Chairman: Do you know whether they were Conservatives or not?

Mr. Nieboer: I won't comment on that. I would like to continue to have your ear.

We serve the electrical needs of the Province of Alberta with two other utilities. Our share of the market, if we can put it that way, is two-thirds of the electrical requirement of Alberta. Our total asset base is approximately \$4 billion. Most of the generation from which we provide electricity comes from coal-fired thermal plants. That completes my brief introduction of our company. I could go on at length but I do not think that is necessary.

I would like to take this opportunity to speak a little about the process that I think has led us to Bill C-23. I believe it was 1986 when the then Minister of Energy, Mines and Resources, Mr. Masse, asked the National Energy Board to investigate the possibility of streamlining or simplifying the regulations with respect to electricity exports from Canada. As a result, the National Energy Board held an inquiry in three different locations across Canada, namely, Ottawa, Fredericton and Vancouver, and our company made a submission to the inquiry as did many other interested parties. I would say that most of

TÉMOIGNAGES

Ottawa, le mercredi 21 février 1990

[Traduction]

Le Comité sénatorial permanent de l'énergie et des ressources naturelles, à qui l'on a renvoyé le projet de loi C-23, Loi modifiant la Loi sur l'Office national de l'énergie et abrogeant certaines lois en conséquence, se réunit aujourd'hui à 12 h 30, pour étudier ledit projet de loi.

Le sénateur Dan Hays (*président*) occupe le fauteuil.

Le président: Honorables sénateurs, je souhaite la bienvenue cet après-midi à nos témoins de Calgary. Je les remercie d'être venus d'aussi loin pour nous faire leur exposé. Il s'agit de M. Walter Nieboer, vice-président directeur, Transmission, et de M. Don Bacon, vice-président, Exportation. Ils représentent tous deux la TransAlta Utilities Corporation.

Je vous demanderai maintenant de faire votre exposé, suite auquel nous pourrions vous poser des questions.

M. Walter Nieboer, vice-président directeur, Transmission, TransAlta Utilities Corporation: Je suis très heureux d'être ici avec M. Bacon qui m'aidera au besoin. Je voudrais commencer en vous donnant un bref aperçu de la compagnie que nous représentons. Je sais que le président en connaît bien les rouages, mais peut-être le sénateur Lefebvre jugera-t-il utile d'avoir quelques précisions sur l'histoire et les antécédents de notre entreprise.

La compagnie a été constituée en 1909. Son premier président était Max Aitken, qui est par la suite devenu Lord Beaverbrook, un Canadien bien connu. La compagnie a aussi eu un autre illustre président: son nom était R. B. Bennett, que vous connaissez évidemment comme l'un des premiers ministres du Canada.

Le président: Savez-vous si ces messieurs étaient des Conservateurs?

M. Nieboer: Je n'aborderai pas ce sujet. J'aimerais poursuivre si vous me le permettez.

Notre compagnie répond aux besoins en électricité de la province de l'Alberta, conjointement avec deux autres compagnies de services publics. Notre part du marché, si je peux m'exprimer ainsi, correspond aux deux tiers des besoins en électricité de l'Alberta. La valeur totale de nos éléments d'actif est d'environ 4 milliards de dollars. La plupart de l'électricité que nous fournissons est produite dans des centrales thermiques alimentées au charbon. Voilà pour ma brève introduction. Je pourrais vous entretenir plus longuement sur cet aspect, mais je ne crois pas que ce soit nécessaire.

J'aimerais profiter de l'occasion pour dire un mot sur le processus qui, je pense, a débouché sur le projet de loi C-23. Je pense que c'est en 1986 que le ministre de l'Énergie, des Mines et des Ressources de l'époque, M. Masse, a demandé à l'Office national de l'énergie d'étudier la possibilité de rationaliser ou de simplifier la réglementation des exportations de l'électricité produite au Canada. L'Office national de l'énergie a alors mené une enquête à trois différents endroits au Canada, à savoir Ottawa, Fredericton et Vancouver. À cette occasion, notre compagnie a présenté un mémoire, tout comme un grand

[Text]

the utilities in Canada made representations. Many other interest groups, including environmental groups and individuals appeared before the inquiry panel.

The result of that process was a report which I have before me. It has become a little tattered because I have referred to it many times. With your permission, I would like to quote a couple of key passages that I think help to underscore our interest in this matter.

I would refer to page 41 of the inquiry panel's report. The bottom paragraph starts by saying the following:

The panel believes that it was never the intention of the federal government to reserve international trade in electricity only to those provinces whose utilities have direct access to U.S. markets. If geographic location alone were used to prevent the utility from exporting electricity by the most economic routes, it would be an exercise in monopoly power contrary to the public interest.

I would also quote from page 42 where it says:

In the current circumstances, however, it appears to the panel that the strength each party brings to the bargaining table may weigh in favour of the wheeling utility as witnessed by exhibits submitted by TransAlta Utilities.

I should also like to quote from the exhibit, a copy of which I have here. It is a letter from B.C. Hydro to TransAlta Utilities in response to a request of TransAlta Utilities to B.C. Hydro to provide access through their transmission network to facilitate the export of electricity from Alberta to the U.S. In part, the response is as follows:

In respect to firm power and energy, not only is there no obligation in the exchange agreement—

—we have an exchange agreement between our company and B.C. Hydro—

—to provide wheeling for firm power and energy, the exchange agreement specifically requires separate agreements for any firm power transactions, and B.C. Hydro at this time is not prepared to consider any request for the provision of this class of service.

In respect to interruptible power and energy, while the exchange agreement anticipates interruptible wheeling on the B.C. system to occur, transactions which would negatively impact B.C. Hydro's own marketing program would not be considered.

... we do not consider it possible to assist TransAlta in any application it might make to the National Energy Board for export licences which would rely upon wheeling of TransAlta power through the B.C. Hydro system.

[Traduction]

nombre d'autres intéressés. En fait, je dirais que la plupart des compagnies de services publics au Canada ont fait des observations à cette occasion. De même, un bon nombre d'autres groupes d'intérêts, notamment des groupes et des particuliers s'intéressant aux questions liées à l'environnement, ont comparu devant le Comité d'examen.

Cet exercice a abouti à la publication du rapport que j'ai devant moi. Il est un peu en lambeaux, parce que je l'ai consulté à maintes reprises. Si vous me le permettez, j'aimerais citer quelques passages clés du rapport qui, je pense, permettent de mieux comprendre l'intérêt que nous portons à cette question.

Je voudrais d'abord me reporter à la page 52 du rapport. On y dit:

Le Comité est d'avis que le gouvernement fédéral n'a jamais eu l'intention de réserver le commerce international de l'électricité aux seules provinces dont les services ont un accès direct aux marchés américains. Ce serait exercer un monopole contraire à l'intérêt public que de se fonder sur la seule situation géographique pour empêcher un service d'exporter de l'électricité par le moyen le plus économique.

On dit aussi, toujours à la page 52:

Dans les circonstances actuelles, cependant, il semble que la force des arguments que chaque partie présente à la table de négociation puisse faire pencher la balance en faveur du service qui fournit le service de transit comme en fait foi une pièce présentée par TransAlta.

Je voudrais aussi citer un extrait de la pièce en question, dont j'ai copié ici. Il s'agit d'une lettre de B.C. Hydro adressée à TransAlta, en réponse à une demande présentée par cette dernière afin que B.C. Hydro lui accorde l'accès à son réseau de transport, de façon à faciliter l'exportation aux États-Unis d'électricité produite en Alberta. La réponse se lit en partie comme suit:

En ce qui a trait à la puissance et à l'énergie garanties, non seulement l'entente d'échange ne renferme-t-elle aucune obligation—

—il existe une entente d'échange entre notre compagnie et B.C. Hydro—

—de faire transiter la puissance et l'énergie, mais l'accord prévoit expressément la conclusion d'ententes distinctes relativement à toute transaction concernant la puissance garantie, et B.C. Hydro n'est pas disposée, à ce moment-ci, à prendre en considération toute demande de prestation de ce genre de service.

En ce qui a trait à la puissance et à l'énergie interruptibles, même si l'entente prévoit le transit de celles-ci sur le réseau de la C.-B., les ententes susceptibles de causer un préjudice au programme de B.C. Hydro ne seraient pas prises en considération.

... nous ne jugeons pas être en mesure d'aider TransAlta relativement à toute demande de licence d'exportation que celle-ci pourrait présenter à l'Office nationale de l'énergie et qui supposerait le transit de l'énergie produite par TransAlta sur le réseau de B.C. Hydro.

[Text]

I think you will see why we have a significant interest in the provisions as put before you in Bill C-23.

The Chairman: May we have a copy of that letter?

Mr. Nieboer: I would be pleased to make it available.

With your permission, I would continue my quotes from the inquiry panel's report which further underscore the dilemma and the need for a solution to these problems. On page 43, under the title, "The Transmission Access to the Export Market through Purpose-Built Line." It says:

Under present circumstances, if utilities fail to agree on transmission access to allow for wheeling of power exports, the utility having an exportable surplus but no ties to the U.S. market might gain access through the construction and use of a purpose-built line traversing an adjoining province. In that case, the issue would be whether the utility could obtain a separate corridor to build and operate such a power line.

On page 44 the review panel makes the following observation:

In the panel's view, section 90.1 of the act—
—which is the current act, unaltered—

—clearly applies to lines to be constructed for the purpose of interconnecting utilities and two adjacent provinces, or utilities in two provinces through an intervening province. However, it is not clear whether it also applies if a utility wishes to build a line for the purpose of serving export markets through an adjacent province. If this were also its intent it might be desirable to clarify the wording of this section accordingly.

It is the panel's view that it is necessary and desirable in the public interest that the board have the power, perhaps as a last resort, to authorize construction of an export-dedicated line traversing another province.

Then, on page 45, under heading iv, you will find the options that the inquiry panel was discussing:

Under this option, the National Energy Board Act would be amended to make explicit the board's jurisdiction over an export dedicated line traversing an adjoining province.

I should just quote finally from my letter to you, Mr. Chairman, from page 2, the top paragraph:

In order for Alberta to gain access to the U.S. market, it may be necessary for Alberta to construct a dedicated line. Such an international power line would originate in Alberta and may have to cross a portion of British

[Traduction]

Je pense que vous comprenez maintenant pourquoi nous manifestons un vif intérêt à l'égard des dispositions du projet de loi C-23.

Le président: Pourrions-nous obtenir copie de cette lettre?

M. Nieboer: Je serai heureux de vous en fournir une.

Si vous me le permettez, j'aimerais citer quelques autres extraits du rapport du comité d'examen qui sont ressortir davantage le dilemme qui existe ainsi que la nécessité de trouver une solution à ces problèmes. Il est dit à la page 54, sous la rubrique intitulée «Accès aux réseaux de transport vers le marché d'exportation en construisant une ligne réservée à l'exportation»:

Dans les circonstances actuelles, si des services n'arrivent pas à s'entendre sur l'accès aux réseaux de transport afin de permettre le transit d'exportation de puissance, un service qui a un excédent exportable, mais qui n'est pas rattaché à un marché américain, peut avoir accès à ce marché en construisant et en utilisant une ligne réservée à l'exportation qui traverse une province voisine. Dans ce cas, il faut déterminer si un service peut obtenir un corridor distinct pour construire et exploiter une ligne semblable.

Toujours à la page 54, le Comité formule l'observation suivante:

De l'avis du Comité, l'article 90.1 de la Loi—
—il s'agit de la loi actuelle dans sa version non modifiée—

—s'applique clairement aux lignes de transport devant être construites aux fins d'interconnexion de services d'électricité dans deux provinces voisines ou de services d'électricité situés dans deux provinces séparées par une province intermédiaire. Il n'est pas clair, toutefois, si cet article s'applique dans le cas d'un service qui souhaite construire une ligne de transport afin de desservir des marchés d'exportation en passant par une province adjacente. Si l'article de loi devait être interprété ainsi, il serait souhaitable de reformuler l'article en conséquence.

Il sera nécessaire et souhaitable dans l'intérêt public, selon le Comité, que l'Office ait le pouvoir, peut-être en dernier ressort, d'autoriser la construction d'une ligne réservée exclusivement à l'exportation et traversant une autre province.

Ensuite, le Comité précise, à la rubrique (iv), page 56, les options qu'il a entrevues:

En vertu de cette option, la Loi sur l'ONÉ serait modifiée afin de définir clairement la compétence de l'Office en matière de lignes réservées à l'exportation et traversant une province voisine.

Je voudrais terminer la présentation de cette série d'extraits en reprenant un passage de la lettre que je vous ai adressée, monsieur le président. Ce passage se trouve dans le premier paragraphe de la page 2:

Pour que l'Alberta ait accès au marché américain, il est possible qu'elle doive construire une ligne réservée. Une telle ligne internationale de transport d'électricité partirait de l'Alberta et pourrait devoir passer par la Colom-

[Text]

Columbia. The unrevised provisions of the NEB Act are intended to empower the NEB to regulate the construction of such a line.

As I read to you earlier, there is some question in the inquiry panel's minds as to whether or not section 90.1, in fact, is clear enough to allow it to regulate such an application:

In reality, the Act is weak in this area. This could result in protracted litigation and effectively stop any such line from being built. The proposed NEB Act amendments will provide effective regulation of this issue which is important to Alberta and other Provinces in similar circumstances, such as Newfoundland and Nova Scotia.

Mr. Chairman, in the interests of efficiency and time, I have limited my remarks to these few comments, except perhaps to summarize by saying that the process that has led us to this meeting today was started in 1986 at the request of the then Minister to the National Energy Board to review the matter of simplifying and streamlining the regulatory process. We believe that an extensive, very public, process has taken place over a long period of time and that the results before you are results that should be supported. The reason for that support is that in one instance it prevents what I would refer to as the balkanization of the provinces acting independently and perhaps not in the interests of Canada as a whole, and I refer there to the matter of transmission access to the U.S. border.

Furthermore, I believe that Bill C-23 ought to be supported by your committee because it does provide for the streamlining of the regulatory process I think that is important in view of the fact that in, I believe, 1959, when the National Energy Board Act was first enacted, the situation as it existed in Canada with respect to regulation of electricity exports was quite different from what exists today. Many of the provinces have instituted fairly significant and in-depth regulatory processes to deal with very similar matters. It is certainly true in Alberta, through the long-standing Energy Resources Conservation Board, which has a mandate to regulate such matters in the Province of Alberta, and I believe it is true, to varying degrees, in other parts of Canada.

In order to facilitate a project, I think it is important that the proponents not have to go through two regulatory processes, each of which can be very lengthy indeed. I explained earlier, before the meeting started, by way of example, that in 1978 our company filed an application with the Energy Resources Conservation Board to enter into a major interconnection with British Columbia, namely our 500 kV transmission line which now exists. It took us from 1978 to 1982 to get the necessary permits and licences; the public regulatory process was that long in Alberta. If we had seen that we were prospectively to go to the National Energy Board for yet

[Traduction]

bie-Britannique. Les dispositions non révisées de la Loi sur l'ONÉ visent à conférer à l'Office le pouvoir de réglementer la construction d'une telle ligne.

Comme on le dit dans un des extraits que je vous ai cités tantôt, le Comité s'interroge sur la question de savoir si l'article 90.1 est effectivement assez clair pour permettre à l'ONÉ de s'occuper d'une telle demande:

En fait, le libellé de la Loi est faible en ce qui touche cet aspect, ce qui risque d'entraîner de longs litiges et d'empêcher la construction d'une telle ligne. Les modifications proposées à la Loi sur l'ONÉ permettront d'assurer une réglementation efficace relativement à cette question importante pour l'Alberta et d'autres provinces qui se trouvent dans une situation semblable, notamment, Terre-Neuve et la Nouvelle-Écosse.

Monsieur le président, j'ai limité, pour des raisons d'efficacité et de temps, mes remarques à ces quelques observations. Je voudrais seulement résumer en disant que le processus qui nous amène ici aujourd'hui a commencé en 1986, à la demande du ministre qui était alors responsable de l'Office national de l'énergie et qui avait demandé à cet organisme d'étudier la possibilité de rationaliser et de simplifier le processus de réglementation. Nous pensons qu'un examen public très poussé s'est déroulé sur une longue période et que son résultat actuel doit être appuyé. Cet appui doit être accordé parce que, dans un cas, on empêche ce que j'appellerais la «balkanisation» des provinces qui agissent de façon indépendante et non nécessairement suivant les intérêts globaux du Canada; je fais allusion ici à la question de l'accès aux fins de transport jusqu'à la frontière américaine.

D'autre part, je pense que votre comité doit appuyer le projet de loi C-23 parce que cette mesure législative assure effectivement la rationalisation du processus de réglementation. Je pense que c'est là un aspect important, compte tenu du fait qu'en 1959, sauf erreur, lorsque la Loi sur l'Office national de l'énergie a été adoptée pour la première fois, la situation qui existait au Canada en matière de réglementation des exportations d'électricité était très différente de celle que nous connaissons aujourd'hui. Ainsi, un bon nombre de provinces ont mis sur pied des processus poussés de réglementation à l'égard d'aspects très semblables. C'est certainement le cas en Alberta avec la Commission de conservation des ressources énergétiques, qui est en place depuis longtemps et qui a comme mandat de réglementer ces questions dans notre province. Je pense que c'est aussi le cas, à des degrés divers, dans d'autres régions du pays.

Pour faciliter l'exécution d'un projet, je pense qu'il est important que les intervenants n'aient pas à se plier à deux processus de réglementation dont chacun peut être très long. Avant le début de l'audience, j'ai illustré, au moyen d'un exemple, qu'en 1978 notre compagnie avait présenté une demande à la Commission de conservation des ressources énergétiques (CCRE) afin d'établir une interconnexion importante avec la Colombie-Britannique, à savoir la ligne de transport de 500 kV dont nous disposons maintenant. Il nous a fallu de 1978 à 1982 pour obtenir les permis et licences nécessaires; la démarche en Alberta a nécessité toute cette période. Si nous

[Text]

another regulatory process, it would have been indeed a very difficult prospect for us. It would have been extremely unfair, I believe, to the individual parties that felt they had an interest in the project, namely landowners and other interested parties, potentially to be put through yet another regulatory process which would have added perhaps another two or more years before a conclusion.

Furthermore, if in Canada we allow and continue to permit the situation whereby there might be two regulatory processes stacked one on top of the other, any prospective clients in the United States who might be interested in making a purchase of electricity from Canada may have to shop elsewhere, and thereby we may lose potential sales and the economic benefits that might flow from such sales.

Those are my remarks, Mr. Chairman.

The Chairman: Thank you very much, Mr. Nieboer. I have a couple of questions that arise out of your presentation. First, just to go back to the quotation from the letter that you wrote to the committee on February 15, I wonder if you could comment a little further on the difference between the National Energy Board Act now and as amended by Bill C-23, on the issue you raised of section 90.1 and the fact that the act as amended will not be as clear or as strong, I think you said, as the old act, in respect to accessing through another province, either through a purpose line or through some other type of facility.

Mr. Nieboer: I may have misled you, Mr. Chairman, or perhaps I was not clear. I intended to indicate that section 90.1, as it currently exists in the National Energy Board Act, is not clear and is not effective. The changes proposed in Bill C-23 would clarify the National Energy Board Act and would make the situation clearer. They would also make it possible for a proponent such as ourselves to ask for a proposed facility to be designated and thereby be regulated by the National Energy Board.

The Chairman: With respect to your example of the 500 kV line, that was approved by a provincial regulator, namely the ERCB?

Mr. Nieboer: Yes, it was.

The Chairman: There were full hearings and everything was taken into consideration. It is a grid with B.C. Was the NEB interested in that line, and if they were not, why were they not interested?

Mr. Nieboer: I will try to answer that. The National Energy Board Act was amended, I believe, in 1983, which would have made provision for the National Energy Board at least to have an opportunity to determine whether it wished to regulate such an interprovincial line. However, as the act stood in 1978 there was no such provision. There was some ambiguity and lack of clarity in the act at the time. In fact, there was a legal challenge mounted by at least one of the opposition interveners

[Traduction]

avons su qu'il nous fallait ensuite nous adresser à l'Office national de l'énergie et passer par un autre processus de réglementation, cette perspective nous aurait paru comme un fardeau énorme. Selon moi, il aurait aussi été extrêmement injuste pour les diverses parties ayant un intérêt dans le projet, notamment les propriétaires de terrains et autres intéressés, d'avoir à faire d'autres démarches qui auraient peut-être pris deux ans, peut-être même plus, avant d'aboutir.

En outre, si, au Canada, nous continuons de tolérer des situations où il serait nécessaire d'entreprendre deux sortes de démarches consécutives, tout client américain qui serait intéressé à acheter de l'électricité du Canada pourrait décider de regarder ailleurs, se qui risquerait de nous faire perdre des vents ainsi que les avantages économiques qui en découlent.

Ce sont là les observations que je voulais faire, monsieur le président.

Le président: Je vous remercie beaucoup, monsieur Nieboer. J'ai quelques questions à vous poser. Premièrement, pour revenir à l'extrait de la lettre que vous avez écrite au Comité le 15 février, je me demande si vous pourriez donner quelques précisions supplémentaires concernant la différence entre le libellé actuel de la Loi sur l'Office national de l'énergie et celui qui est proposé dans le projet de loi C-23, relativement au point que vous avez soulevé concernant l'article 90.1 et au fait que la loi, dans sa forme modifiée, ne serait ni aussi claire, ni aussi rigoureuse que l'ancienne loi, pour ce qui est de l'accès en passant par une autre province, que ce soit au moyen d'une ligne réservée ou d'un autre genre d'installation.

M. Nieboer: Peut-être vous ai-je induit en erreur, monsieur le président, ou alors il est possible que je ne me sois pas exprimé clairement. Je voulais souligner que le libellé actuel de l'article 90.1 de la Loi sur l'Office national de l'énergie n'est ni clair ni efficace. Les changements proposés dans le projet de loi C-23 donneraient plus de précision aux dispositions de la Loi sur l'Office national de l'énergie et éclaircirait par conséquent la situation. En vertu de ces modifications, il serait possible pour des intervenants comme nous de demander qu'une installation proposée soit désignée et, par conséquent, réglementée par l'Office national de l'énergie.

Le président: En ce qui a trait à votre exemple concernant la ligne de 500 kV, celle-ci a été approuvée par une autorité provinciale, à savoir la CCRE?

M. Nieboer: Oui, en effet.

Le président: Il y a eu des audiences complètes et chaque aspect a été pris en considération. Il s'agit d'un réseau avec la Colombie-Britannique. Est-ce que l'ONE était intéressé à cette ligne et, dans la négative, pourquoi ne l'était-il pas?

M. Nieboer: Je vais essayer de répondre à cette question. Sauf erreur, la Loi sur l'Office national de l'énergie a été modifiée en 1983. En vertu des modifications apportées, cet organisme avait au moins la possibilité de déterminer s'il souhaitait réglementer une telle ligne interprovinciale. Toutefois, cette possibilité n'existait pas dans la loi qui était en vigueur en 1978. La loi de l'époque était caractérisée par une certaine ambiguïté et un manque de clarté. En fait, il y a eu contesta-

[Text]

suggesting that the Energy Resources Conservation Board did not have jurisdiction to regulate the matter. As I understand it, that resulted in what become known as the Fulton case before the Supreme Court of Canada, which ruled in a manner such that, in fact, the ERCB did have jurisdiction and there was no need for the National Energy Board to regulate the facility. So I think that the answer to your question is that, as the act now stands, the National Energy Board might have had an interest, but that amendment took place in 1983 and therefore was not applicable in 1978.

The Chairman: This may be an unfair question—and perhaps we could find this out for ourselves if you do not have it readily available—but can you give us the principle of the Fulton case?

Mr. Nieboer: Mr. Chairman, I do not feel qualified to elaborate on that case. I am not sure if Mr. Bacon knows more about it. I am afraid I cannot elaborate further, other than to reiterate that there was a legal challenge mounted with the ERCB as to whether, in fact, they had the authority to deal with the application that we had put before the board. The argument was that it was a matter that needed to be regulated by the NEB and the facts are, as I understand them, that the Federal Court ruled that it was within the jurisdiction of the ERCB, and that there was no need for the National Energy Board to intervene.

The Chairman: The concern you have relates to the potential to export Alberta power into the U.S. and the need to access that market through another province. This question may be somewhat off topic, but I think it is of some relevance. Can you comment on the difficulties that you would have with access through various states to, say, a northwest market that you might target from Alberta?

In asking that question, it brings to mind the occasion when we were in Washington and visiting with officials of FERC in the fall of last year. We heard some things that I did not understand at the time, and still do not, about their attempt to provide common access from purpa-generators or co-generators, and so on, into their transmission systems. I am wondering whether that would benefit a Canadian power company.

Mr. Nieboer: Mr. Chairman, I think you have probably asked me two or three questions and I will try to answer them. It is possible, physically, provided regulatory approval could be obtained, to construct a transmission line from Alberta into the U.S. without traversing, say, a province such as B.C. The reality of electricity, though, is that it tends to want to flow over a path of least resistance. With respect to a transmission line constructed from somewhere in Alberta to somewhere in Montana for the purpose of accessing a U.S. market, we have to recognize where that U.S. market really is. It is not in Montana; it may be in Oregon or Washington, and California comes to mind. The route that such electricity would be required to flow, if it had to go through Montana, would be a

[Traduction]

tion judiciaire par au moins un des opposants, au motif que la Commission de conservation des ressources énergétiques n'avait pas la compétence nécessaire pour régler cette question. Sauf erreur, cette contestation a abouti à ce que l'on a appelé la cause Fulton devant la Cour suprême du Canada qui a décidé qu'en fait, la CCRE avait la compétence voulue et qu'il n'était pas nécessaire que l'Office national de l'énergie se charge de réglementer l'installation. Par conséquent, je pense que la réponse à votre question est que, compte tenu du libellé actuel de la loi, l'Office national de l'énergie aurait peut-être eu un intérêt, mais la modification a été apportée en 1983 et, par conséquent, ne s'appliquait pas en 1978.

Le président: Il s'agit peut-être d'une question inappropriée, et peut-être devrions-nous trouver nous-mêmes la réponse si vous ne pouvez nous la fournir immédiatement, mais pourriez-vous dire sur quel principe se fonde la décision Fulton?

M. Nieboer: Monsieur le président, je ne crois pas être en mesure de discuter de cette décision. Je ne sais pas si M. Bacon en sait plus que moi à ce sujet. Je regrette, mais je ne peux que répéter qu'il y a eu contestation légale en ce qui a trait à la capacité de la CCRE de traiter la demande que nous avons présentée à la Commission. La demanderesse avait fait valoir qu'il s'agissait d'une question qui devait relever de l'ONÉ et, si je comprends bien, la Cour fédérale a jugé que la CCRE avait la compétence requise, de sorte qu'il n'était pas nécessaire que l'Office national de l'énergie intervienne.

Le président: Votre préoccupation a trait à la possibilité d'exporter aux États-Unis de l'électricité de l'Alberta ainsi qu'à la nécessité d'avoir accès à ce marché en passant par une autre province. Cette question est peut-être quelque peu hors du sujet, mais je pense qu'elle a néanmoins une certaine pertinence. Pouvez-vous nous parler des difficultés que vous connaîtriez à passer par divers États pour atteindre, par exemple, le marché de la région du Nord-Ouest depuis l'Alberta?

En posant cette question, je me rappelle la rencontre que nous avons eu à Washington l'automne dernier avec des représentants de la FERC. À cette occasion, on nous avait dit des choses que je n'avais pas comprises sur le moment, et que je ne comprends toujours pas, concernant les efforts faits par cet organisme pour assurer un accès commun à des systèmes de transport par le biais d'installations de cogénération. Je me demande si une compagnie d'électricité canadienne pourrait bénéficier d'une telle structure.

M. Nieboer: Monsieur le président, je pense que vous m'avez probablement posé deux ou trois questions et je vais essayer d'y répondre. Il est techniquement possible, en supposant que l'on puisse obtenir les autorisations nécessaires, de construire une ligne de transport de l'Alberta jusqu'aux États-Unis, sans passer par une province comme la Colombie-Britannique. Voyez-vous, l'électricité a tendance à se déplacer en suivant la voie qui offre le moins de résistance. Dans le cas d'une ligne de transport construite d'un point en Alberta jusqu'à un autre point au Montana pour avoir accès à un marché américain, il faut tenir compte de l'endroit où se trouve réellement ce marché aux États-Unis. Celui-ci n'est pas au Montana; il peut être en Oregon ou dans l'État de Washington, et peut-être même en

[Text]

long and quite circuitous route. It would be a route that would be competing with an already-existing electrical route through B.C. and, in reality, the power would want to flow through B.C.

While there are technical means of forcing the power to flow through Montana, such as phase-shifters for example, they are very costly, somewhat unreliable and there are increased losses. In other words, it just would not be a very economic means of transmitting the electricity from Alberta to a U.S. purchaser.

The more advantageous and efficient way of performing such a task is, in the first instance, to make an accommodation or an agreement with B.C. Hydro to use the facilities that are currently in place. However, at the present moment, if we were to approach B.C. Hydro in an attempt to negotiate in that vein, we frankly would feel that we were over a barrel since we do not presently have very good alternatives.

However, changes to Bill C-23 at least hold out the prospect of our being able to build an efficient, effective and cost-effective facility of our own, independent of B.C., and having such an application regulated by the NEB in the national interest as opposed to in a provincial interest which might be, say, a B.C. interest.

The Chairman: Before we finish our hearing today, I will ask you for your suggestions or comments on how Bill C-23 might be changed to address the problem that you are concerned with, whilst acknowledging, at the same time, your support for this legislation.

Senator Lefebvre: Mr. Nieboer, I believe you stated at the beginning that most of the electricity that you generate is by coal-fired thermal plants.

Mr. Nieboer: Yes, that is correct.

Senator Lefebvre: As you know, environmental concerns are very much in the forefront in the last number of years. Can you tell us whether these plants are equipped with state-of-the-art technology in order to protect the atmosphere from certain toxic emissions, such as SO₂ and others? On the other hand, perhaps you have a certain type of coal that does not require the use of this new technology. The type of technological equipment I am talking of are such things as fluidized bed combustion or scrubbers or whatever. Perhaps you could put into context the concerns of the people who live in the areas where you have these plants and also tell us whether your company is leading the field in this regard, and whether the environmental laws in Alberta are sufficiently strong with respect to this issue.

Mr. Nieboer: I will be pleased to try to answer your question, senator. You are correct that most of the electricity produced by our company and by the companies in general in Alberta is produced from coal. The coal resources that we use have a very low sulphur content compared to many other coals, such as the one produced in the eastern U.S. Therefore the

[Traduction]

Californie. Or, l'itinéraire que suivrait l'électricité acheminée, si celle-ci devait passer par le Montana, serait long et ardu. Cet itinéraire aurait à subir la concurrence d'une ligne d'électricité déjà en place qui passe par la Colombie-Britannique et, en fait, cette électricité voudrait, si je puis dire, passer par la Colombie-Britannique.

Même s'il existe des moyens techniques de forcer l'électricité à passer par le Montana, en se servant par exemple de compensateurs de phase, ceux-ci sont très coûteux, plus ou moins fiables et entraînent des pertes accrues. En d'autres mots, il ne serait tout simplement pas très économique d'acheminer l'électricité depuis l'Alberta jusqu'à un acheteur aux États-Unis.

La solution la plus avantageuse et la plus efficace consiste, dans le premier cas, à conclure une entente ou un accord avec B.C. Hydro de façon à pouvoir utiliser les installations déjà en place. Toutefois, si nous devons à l'heure actuelle pressentir B.C. Hydro pour essayer de négocier une telle entente, notre position serait franchement très faible étant donné que nous n'avons pas à l'heure actuelle de très bonnes autres solutions de rechange.

Cependant, les amendements apportés au projet du loi C-23 signifient au moins que nous aurons peut-être une chance de construire notre propre installation efficiente, rentable et indépendante de la B.C. Hydro et que notre demande en ce sens sera étudiée par l'ONÉ en fonction de considérations nationales et non provinciales, par exemple en fonction des intérêts de la Colombie-Britannique.

Le président: Je sais que vous approuvez le projet de loi, mais je vous demanderai néanmoins de nous donner avant la fin de l'audience vos suggestions ou vos commentaires sur la façon dont on pourrait amender le projet de loi C-23 pour régler le problème qui vous préoccupe.

Le sénateur Lefebvre: Monsieur Nieboer, vous avez dit au début que la majeure partie de l'électricité que vous produisez provenait de centrales thermiques alimentées au charbon.

M. Nieboer: Oui, c'est exact.

Le sénateur Lefebvre: Comme vous le savez, on s'intéresse énormément, depuis les dernières années, à la protection de l'environnement. Pouvez-vous nous dire si ces centrales sont pourvues des techniques les plus récentes pour protéger l'atmosphère de certaines émissions toxiques, comme les émissions de SO₂ et d'autres? Vous utilisez peut-être un type de charbon qui n'exige pas l'appoint de ces techniques. Je veux parler en fait de techniques comme la combustion sur lit fluidisé ou l'utilisation de tours de lavage, ou que sais-je. Vous pourriez peut-être à cet égard nous parler des préoccupations des personnes qui habitent dans le voisinage de ces centrales, nous dire si votre compagnie est à l'avant-garde à cet égard et si les lois de l'Alberta sur la protection de l'environnement sont suffisamment strictes.

M. Nieboer: Je serai heureux de répondre à votre question, sénateur. Vous ne vous trompez pas quand vous dites que la majeure partie de l'électricité produite par notre compagnie et par les autres entreprises de l'Alberta est tirée du charbon. Or, le charbon que nous utilisons a une très faible teneur en soufre comparativement à de nombreux autres types de charbon

[Text]

need for scrubbing is greatly diminished by the fact that the coals themselves have a low sulphur content.

We do use necessary equipment such as precipitators, and so on, to take out the necessary constituents in order to comply with the environmental laws that are in play, both provincially and federally. However, in anticipation of stricter regulations and laws with respect to such effluent, our company has undertaken several initiatives over the last decade, and I would like to tell you about one of these, if I may.

Our utility participated, together with a handful of U.S. coal utilities, in a research program that was headed up by Rockwell International, a very large U.S. company that I am sure you are familiar with. Rockwell is very much involved in space technology. That research program was focused on finding a burner technology that would permit the removal of sulphur dioxides and nitrous oxides—or NOX, basically—from the fuel stream as it entered the boilers. That program was successful on a pilot scale in southern California, and that pilot project still exists.

By 1986 I believe Rockwell International made a corporate strategic decision that they did not wish to pursue the technology in a commercial way since it would require a tremendous further effort in order to bring it to a commercial level and to find a means of marketing such technology in North America or, for that matter, worldwide.

Because of our very strong and long-standing reliance on and interest in coal technology, our company acquired that technology from Rockwell International and, at this point in time, we do have world rights to that technology. Since 1986 we have embarked on a program to commercialize that technology. We call it the low SOX-NOX burner. We have under construction at the present moment a full-scale field demonstration project in conjunction with Esso Canada at Cold Lake where, as you know, they use a tremendous amount of natural gas today to raise steam for the purpose of extracting the heavy oils. One of the considerations that goes along with the Cold Lake Development is that at some point Esso, or any of the other companies involved, should look for a means to get off natural gas, a premier fuel, the thought being that perhaps coal could be used. This burner technology is being put into a full scale demonstration plant to demonstrate that the burner is effective in the removal of SO₂ and NOX, and the result may be that it will lead to converting the raising of steam from natural gas to coal. We are also involved in the United States in a demonstration project with respect to that technology. I hate to say this here, but much of the funding is coming from the U.S. Department of Energy, which is funding the project to the tune of something approaching \$6 million or \$7 million U.S.

Senator Lefebvre: Is the project in your facilities?

Mr. Nieboer: It is Illinois. It is our effort to commercialize that burner technology for the ultimate purpose of employing

[Traduction]

comme ceux des gisements de l'Est des États-Unis. Par conséquent, il est bien moins nécessaire ici de procéder au lavage du charbon.

Il reste que nous utilisons effectivement le matériel nécessaire, comme des dépoussiéreurs, etc., pour épurer le charbon de façon à respecter la législation fédérale et provinciale en matière de protection de l'environnement. Cependant, consciente de l'éventualité de l'adoption de lois et de règlements plus stricts à l'égard des émissions, notre compagnie a pris plusieurs mesures depuis dix ans, et j'aimerais, si vous le permettez, vous en décrire une.

En collaboration avec une poignée de compagnies américaines qui exploitent des centrales alimentées au charbon, nous avons participé à un programme de recherches dirigé par Rockwell International, une grosse société américaine que vous connaissez sûrement tous. Rockwell est très actif dans le domaine des techniques spatiales. Ce programme de recherches visait à mettre au point une technique de combustion permettant de supprimer les dioxydes de soufre et les oxydes d'azote—ou NOX—du combustible à son entrée dans les chaudières. Un projet-pilote réalisé dans le sud de la Californie a été couronné de succès, et il existe toujours.

En 1986, je pense, Rockwell International a pris une importante décision d'ordre stratégique. Elle a renoncé à se charger elle-même des applications commerciales de cette technique, car cela aurait nécessité de nouveaux investissements considérables pour la rendre commercialisable et lui trouver des débouchés en Amérique du Nord et dans le reste du monde.

Or, comme les techniques relatives au charbon nous intéressent au premier chef depuis bien longtemps, nous avons acheté cette technologie à Rockwell International et nous sommes actuellement titulaires des droits mondiaux. Depuis 1986, nous avons lancé un programme de commercialisation de cette technique. Nous l'appelons le brûleur à faible SOX-NOX. Nous sommes actuellement en train de construire une installation de démonstration grandeur nature en collaboration avec Esso Canada à Cold Lake où, comme vous le savez, on utilise aujourd'hui énormément de gaz naturel pour produire la vapeur nécessaire à l'extraction du pétrole lourd. Une des considérations qui motivent le projet de Cold Lake est le fait que, à un moment donné, Esso ou n'importe quelle autre compagnie qui participe au projet, devront peut-être envisager de renoncer au gaz naturel, qui coûte cher, pour le remplacer éventuellement par le charbon. Notre projet sert à démontrer que le nouveau brûleur permet effectivement de supprimer le SO₂ et le NOX, mais il est possible qu'au bout du compte il conduise à la substitution du charbon au gaz naturel pour la production de vapeur. Nous participons également à un projet de démonstration de cette même technique aux États-Unis. Cela m'embête d'avoir à dire cela ici, mais une bonne partie du financement provient du département de l'Énergie américain lequel a consenti des fonds de l'ordre de 6 à 7 millions de dollars U.S.

Le sénateur Lefebvre: Le projet a-t-il lieu dans vos propres installations?

M. Nieboer: Il est en Illinois. Nous essayons de commercialiser ce brûleur en vue de l'employer éventuellement dans nos

[Text]

it in our own plants when the regulations and the environmental legislation dictates, even with our low sulphur coals, that we must employ more state-of-the-art technology. So I hope I have demonstrated that our company is very much interested in environmental matters and is investing significant energy and resources to find, even now, solutions to problems that we all know are down the road but will need to be addressed.

Senator Lefebvre: Do your coal-fired thermal plants meet the requirements of present day environmental laws, whether they be the laws of Alberta or the federal government?

Mr. Nieboer: Absolutely.

Senator Lefebvre: They do?

Mr. Nieboer: Yes, sir.

Senator Lefebvre: And you have no problem with that?

Mr. Nieboer: No, sir.

Senator Lefebvre: However, you are still working to reduce even more those emissions?

Mr. Nieboer: Yes, in the anticipation that laws will invariably get more strict. We believe that that is the trend, and we understand why it exists.

Senator Lefebvre: Prime Minister Mulroney reached an agreement with President Reagan at one point that over a number of years the amount of emissions would be reduced to a certain level. Would you have any problem with the goals of that agreement once they are officially enacted?

Mr. Nieboer: No problem may be an understatement. We would endeavour to meet those standards.

Senator Lefebvre: Is it that technically you would have no problem meeting those goals but monetarily you might? Is that it?

Mr. Nieboer: Certainly, it is a commercial consideration. The need for new technologies will continue. For example, you mentioned flue gas desulphurization. That is an extremely expensive means of removing sulphur dioxide. It is expensive from a capital cost point of view as well as from an efficiency point of view. In other words, it consumes a lot of energy to do the job, which is in the opposite direction to which we as a society ultimately want to go. I think we want to take the direction of extracting increasingly more efficient energy from our raw resources. For example, we want thermal conversion efficiencies to rise from 30 per cent or 33 per cent to 40 per cent or 45 per cent. Flue gas desulphurization processes do not work in that direction. So our efforts, in addition to the burner technology that I have described, are also directed to more efficient conversion technologies. That includes coal gasification and combined cycle and cogeneration projects.

Senator Lefebvre: Has your company done any studies as to the extra costs per kilowatt hour, or whatever to your customers to achieve these goals as announced? If so, would it add an

[Traduction]

propres usines quand les lois et règlements en matière d'environnement nous forceront à recourir à des techniques plus perfectionnées en dépit du fait que nous utilisons un charbon à faible teneur en soufre. J'espère avoir bien montré que notre compagnie s'intéresse de très près à la protection de l'environnement et investit suffisamment de ressources financières et humaines pour trouver dès maintenant des solutions aux problèmes qui nous attendent au tournant.

Le sénateur Lefebvre: Vos centrales thermiques alimentées au charbon respectent-elles les lois actuelles, provinciales et fédérales, de protection de l'environnement?

M. Nieboer: Absolument.

Le sénateur Lefebvre: Elles le font?

M. Nieboer: Oui, monsieur.

Le sénateur Lefebvre: Vous n'avez aucun doute à ce sujet?

M. Nieboer: Non monsieur.

Le sénateur Lefebvre: Mais vous essayez quand même de réduire davantage les émissions?

M. Nieboer: Oui, car nous sommes convaincus que les lois vont devenir de plus en plus strictes et nous comprenons bien pourquoi.

Le sénateur Lefebvre: Le premier ministre Mulroney a conclu une entente avec le président Reagan au sujet de la réduction des émissions en vue de les ramener à un niveau donné après un certain nombre d'années. La réalisation des objectifs prévus dans cette entente, lorsqu'elle sera officiellement en vigueur, risque-t-elle de vous poser des problèmes?

M. Nieboer: Il serait peut-être exagéré de dire que cela ne posera aucun problème. Nous allons cependant nous efforcer de respecter les normes fixées.

Le sénateur Lefebvre: Ce n'est pas tant sur le plan technique que sur le plan monétaire que la réalisation de ces objectifs vous poserait des problèmes? N'est-ce pas?

M. Nieboer: Il est évident que des considérations d'ordre commercial entrent en jeu. Nous continuerons d'avoir besoin de nouvelles techniques. Vous avez par exemple parlé de la désulfuration des gaz de combustion. C'est une façon extrêmement coûteuse de supprimer le dioxyde de soufre. C'est une technique coûteuse sur le plan des investissements et de l'efficacité, car elle consomme beaucoup d'énergie, ce qui va directement à l'encontre des objectifs que nous nous sommes fixés en tant que société. Je crois que nous voulons en dernière analyse augmenter le plus possible le rendement énergétique de nos ressources brutes. Par exemple, nous voulons faire passer le rendement énergétique de la conversion thermique de 30 ou 33 p. 100 à 40 ou 45 p. 100. La désulfuration des gaz de combustion va dans le sens contraire. Donc, outre la technique de combustion que j'ai décrite, nous faisons des recherches aussi en vue d'aboutir à des techniques de conversion permettant un meilleur rendement énergétique. Cela comprend notamment la gazéification du charbon, les cycles combinés et la cogénération.

Le sénateur Lefebvre: Votre compagnie a-t-elle fait des études pour calculer les coûts supplémentaires par kilowatt-heure ou autrement que la réalisation de ces objectifs entraînera pour

[Text]

enormous amount to the bills that Albertans pay now for electricity?

Mr. Nieboer: It would depend on the path we followed with new power plant construction. Our current view of the world—I am speaking primarily of the 1990s, and not so much beyond because I cannot think beyond the year 2000 with any kind of confidence—is that we will most likely develop generating capability in the province based upon cogeneration and small power projects and that we will key on greater efficiencies in the conversion of a raw fuel resource to electricity. Inherent in that process is attempting to minimize effluents of SO₂ and NO_x to meet standards. I am not sure that the changes would necessarily result in large increases in cost to the electrical consumer in the short run. Further research is required to ensure that in the long run these costs will be manageable, because it is my belief—and I think it is shared by many others—that we in Canada must be careful not to drive ourselves into environmentally sound situations that would ruin our economy because, after all, we are a trading nation. We must lead, but we must also remain in step with the rest of the world. We must seek to develop technologies that are necessary and help developed countries and others to adapt to those technologies.

Senator Lefebvre: In the second paragraph on the second page of the letter you wrote to Senator Hays you say, "The amendment with respect to the siting of an international power line will strengthen the federal power to act in the interest of Canada and avoid the potential, which currently exists, of a balkanized approach to electricity exports." The opposite view has been expressed to this committee, that Bill C-23 will balkanize the decision-making process in Canada because each province has its own set of laws, all slightly different as between them, which may make decisions acceptable in one province unacceptable in a neighbouring province and unacceptable under the present laws governing the NEB. You are claiming the opposite. You then go on to say, "Currently, some provinces could effectively exclude other provinces from reaching U.S. markets by withholding transmission access." We have copies of the letter from Mr. William Best of B.C. Hydro to TransAlta Utilities Corporation stating the same thing. Do you believe that the Government of Canada, through the NEB and once Bill C-23 comes into being, will override a decision such as the one made by B.C. Hydro as outlined in the letter from Mr. Best?

Mr. Nieboer: I do not think that that would be possible—the overriding of this decision. What I see in Bill C-23 is the following: We could ask the National Energy Board to designate the proposed facility. I am talking about an international power line that we believe, for all the good reasons that I have already cited, should be constructed from somewhere in Alberta to the U.S. border and, in part, traverse the southeast corner of British Columbia.

We would go to the National Energy Board and make an application and ask the board to designate the facility. We would then want to be able to persuade the National Energy

[Traduction]

vos clients? Dans l'affirmative, anticipe-t-on une forte augmentation des factures d'électricité des habitants de l'Alberta?

M. Nieboer: Tout dépend de l'orientation que nous choisirons pour la construction des nouvelles centrales. Pour le moment—je parle principalement des années 90 sans aller bien au-delà, car l'avenir, passé l'an 2000, est trop incertain—nous pensons qu'il est vraisemblable que nous mettrons l'accent, en Alberta, sur la cogénération et les petites centrales et que nous arriverons à accroître le rendement énergétique de la conversion des combustibles bruts en électricité. Nous essaierons par ailleurs de réduire les émissions de SO₂ et NO_x pour répondre aux normes. Je ne crois pas que ces changements vont nécessairement alourdir la facture d'électricité des consommateurs à court terme. En revanche, il faudra faire des travaux de recherche plus poussés pour veiller à ce que les coûts à long terme ne deviennent pas excessifs. En effet, je pense—comme beaucoup d'autres—que nous devons nous garder de ruiner notre économie par souci de protection de l'environnement, car après tout, nous sommes un pays commerçant. Nous devons certes donner l'exemple, mais nous devons aussi suivre la cadence du reste du monde. Nous devons chercher à mettre au point les techniques nécessaires et aider les pays en développement et d'autres à s'y adapter.

Le sénateur Lefebvre: Dans la lettre que vous avez écrite au sénateur Hays, vous dites que l'amendement concernant l'emplacement d'une ligne d'électricité internationale permettra davantage aux autorités fédérales d'agir dans l'intérêt du Canada et évitera le risque actuel d'une balkanisation des exportations d'électricité. Or, des vues diamétralement opposées ont été exposées au Comité, à savoir que le projet de loi C-23 va balkaniser la prise de décisions au Canada parce que chaque province a son propre ensemble de lois, toutes légèrement différentes les unes des autres, de telle sorte que des décisions considérées comme acceptables dans une province pourraient ne pas l'être dans la province voisine ni aux termes des lois actuelles qui régissent l'ONÉ. Vous prétendez le contraire. Vous dites aussi dans cette lettre que certaines provinces pourraient empêcher d'autres provinces d'atteindre le marché américain en leur refusant accès à leurs lignes de transport. Nous avons reçu copie de la lettre de M. William Best, de la B.C. Hydro, adressée à la TransAlta Utilities Corporation dans laquelle il affirme la même chose. Pensez-vous que le gouvernement du Canada, par l'intermédiaire de l'ONÉ et après l'entrée en vigueur du projet de loi C-23, va renverser une décision comme celle de la B.C. Hydro telle qu'énoncée dans la lettre de M. Best?

M. Nieboer: Je ne le pense pas. J'interprète le projet de loi C-23 de la façon suivante. Notre compagnie pourrait demander à l'Office national de l'énergie de désigner l'installation proposée. Je parle d'une ligne internationale de transport d'électricité qui devrait d'après nous être construite, pour toutes les bonnes raisons que j'ai déjà mentionnées, de l'Alberta à la frontière américaine en traversant en partie le coin sud-est de la Colombie-Britannique.

Nous ferions donc une demande à l'Office national de l'énergie et lui demanderions de désigner l'installation. Nous voudrions ensuite pouvoir convaincre l'Office national de

[Text]

Board—and the provisions of Bill C-23 make provision for this—to make such a recommendation to the Governor in Council to designate the facility.

Senator Lefebvre: And this would entail public hearings?

Mr. Nieboer: To that point it would be a consultation process leading to a public hearing.

If the Governor in Council then agreed with the recommendation of the National Energy Board—and I have a certain amount of faith that it would—then there would be a public hearing. That would entail all aspects—environmental aspects, various aspects relating to land acquisition and rights of entry, and so forth—not only in the province of Alberta but also in the province of British Columbia, and it would be similar to what currently happens with respect to gas and oil pipelines. The National Energy Board, as I understand it, has those powers today and in fact exercises those powers.

Senator Lefebvre: It sounds like it is working fine now. Why try to fix something that is working?

Mr. Nieboer: I have described what will occur if Bill C-23 is passed into law. What happens today, senator, is that we could not ask the National Energy Board to designate the facility.

Senator Lefebvre: No, but you would automatically have a public hearing under the present law, or you could fight your case in the public domain.

Mr. Nieboer: That is not clear. Section 90.1 is unclear about that. What I find myself being advised of is that, with all due respect to the lawyers in the room, it would be a feast for the lawyers and the project would never get off the ground because we would ultimately have to deal with the regulatory authorities of Alberta and British Columbia. Presumably we are doing all of this because we already have a letter from Mr. Best of B.C. Hydro, a crown agency, saying, “No way are you going to play in my market.”

So I suggest to you that the prospects of our success in that case would be nil to slim, and the provisions of the National Energy Board Act amendments in Bill C-23 give us a fighting chance, because we could ask that the board take over total regulatory responsibility in both provinces.

Senator Lefebvre: But that does not necessarily mean that your request would be granted?

Mr. Nieboer: There are no guarantees.

Senator Lefebvre: Just out of curiosity, would it add a great amount to the cost of this line you are speaking of if you went directly through to the U.S. without going through British Columbia, or would that add many miles to your line?

Mr. Nieboer: It would add many miles to the line and make it ineffective as a transporter of electricity, because, as I tried to explain earlier, electricity wants to flow over the shortest path, or the path of least resistance, and from Alberta to the

[Traduction]

l'énergie—et les dispositions du projet de loi C-23 nous le permettent—de recommander au gouverneur en conseil de prendre un décret à l'égard de l'installation.

Le sénateur Lefebvre: Et cela exigerait des audiences publiques?

M. Nieboer: À cette étape-là, il s'agirait d'un processus de consultation menant à une audience publique.

Si le gouverneur en conseil approuve la recommandation de l'Office national de l'énergie—et je pense bien qu'il le ferait—il y aurait une audience publique. On y débattrait de tous les aspects du projet—protection de l'environnement, acquisition des terrains, droits d'accès, et ainsi de suite—concernant non seulement la province de l'Alberta, mais aussi la Colombie-Britannique. Le processus serait analogue à celui qui existe actuellement pour les gazoducs et les pipelines. Si je ne me trompe pas, l'Office national de l'énergie jouit déjà de ces pouvoirs et les exerce.

Le sénateur Lefebvre: Cela a l'air de fonctionner très bien à l'heure actuelle. Pourquoi essayer de modifier quelque chose qui fonctionne bien?

M. Nieboer: J'ai décrit ce qui se produirait si le projet de loi C-23 était adopté. Actuellement, sénateur, nous ne pouvons pas demander à l'Office national de l'énergie de désigner l'installation.

Le sénateur Lefebvre: Non, mais vous auriez automatiquement droit à une audience publique, ou vous pourriez faire valoir votre point de vue publiquement.

M. Nieboer: Ce n'est pas clair. L'article 90.1 n'est pas clair à ce sujet. Sauf respect pour les avocats qui sont présents, on m'affirme que ce serait une manne pour les avocats, et que le projet ne démarrerait jamais parce que nous serions finalement forcés de traiter avec les autorités régulatrices de la Colombie-Britannique et de l'Alberta. Si nous faisons tout cela, c'est que nous avons déjà en main une lettre de M. Best de la B.C. Hydro, une société de la Couronne, dans laquelle on nous dit en quelque sorte, «Pas question que vous veniez jouer dans nos plates-bandes».

J'affirme que nos chances de succès seraient pratiquement nulles et que les modifications de la Loi sur l'Office national de l'énergie contenues dans le projet de loi C-23 nous donneraient au moins une chance, car nous pourrions demander à l'Office de prendre en main les questions de réglementation dans les deux provinces.

Le sénateur Lefebvre: Mais cela ne veut pas nécessairement dire que votre demande serait agréée.

M. Nieboer: Il n'y a pas de garantie.

Le sénateur Lefebvre: Par simple curiosité, je voudrais savoir si la ligne dont vous parlez coûterait beaucoup plus cher si vous alliez directement aux États-Unis sans passer par la Colombie-Britannique, ou si cela allongerait excessivement la longueur de la ligne?

M. Nieboer: Cela l'allongerait beaucoup et lui ferait perdre de son efficacité comme transporteur d'électricité car, comme j'essayais de l'expliquer précédemment, l'électricité préfère la voie la plus courte, ou la voie où elle rencontre le moins de

[Text]

U.S. market that happens to be in a line diagonally south and west.

Senator Lefebvre: Let us say Bill C-23 is still on the shelf somewhere and you want to build this line. How would that work today? Would you approach the National Energy Board directly?

Mr. Nieboer: No. First of all, I do not think I would even start the process because of what I know would happen to me. I would be chewed up in a regulatory and litigative regime that would prevent me from ever succeeding.

But let me explain how I would proceed if I were to proceed: The first thing I would do is go to B.C. Hydro and ask if I could reach an agreement to utilize its facilities.

I neglected to mention this earlier, but since 1986, when the letter was written by Mr. Best, we have made great strides with our friends to the west, and the current climate is wonderful. But I think we are all realistic, and who knows what it will be next year or the year after, and I think we are talking about the long term.

In any event, I would go to B.C. Hydro and tell them that I have a requirement for a certain amount of capacity to take electricity from here to there, and then I would seek to make a commercial arrangement with them. Today I might be successful, and if that were the case, that would be the end of the matter. I would then go to the National Energy Board and say, "I have a U.S. purchaser. I have access to a U.S. market; here are the terms and conditions; here are the environmental studies". Then I make an application and the board would most likely permit the export.

Senator Lefebvre: This would be before C-23 were passed?

Mr. Nieboer: Either way it would be very simple.

I could approach B.C. Hydro and receive a response similar to this: "Well, we like the market as it is and we do not need any competition. So goodbye." Under the current legislation I think I would probably stop at that point. With the changes contained in Bill C-23, I would then prepare an application that I would file with the National Energy Board and I would ask the National Energy Board to designate the facility. Designation really means that there will be a public hearing held by the National Energy Board to deal with all matters concerning that facility to satisfy the Canadian interests from an environmental point of view, and it would be invisible as to whether you are sitting in British Columbia, Alberta or both.

It would be the national view that would prevail and determine whether the project should be approved or not.

Senator Lefebvre: You said a while ago that you have some faith. I can see that you have a lot of faith.

Senator Roblin: Following this exposition of your struggle to protect the environment, I think it is encouraging for us to see the report. I was going to ask a question about the environment because the NEB now appears to regard this as one of the cri-

[Traduction]

résistance et, de l'Alberta aux États-Unis, cela signifie une diagonale dans l'axe sud-ouest.

Le sénateur Lefebvre: Imaginons que le projet de loi C-23 n'existe pas encore et que vous vouliez construire cette ligne. Comment procéderiez-vous aujourd'hui? Vous adresseriez-vous directement à l'Office national de l'énergie?

M. Nieboer: Non. Premièrement, je pense que je renoncerais tout simplement à ce projet parce que je sais ce qui m'arriverait. Je sais trop bien que je serais englouti dans une myriade de démarches et de procédures qui m'empêcheraient de réussir.

Mais supposons que je décide d'aller de l'avant. Voici comment je procéderais. Tout d'abord, je demanderais à la B.C. Hydro s'il est possible de conclure une entente pour l'utilisation de ses installations.

J'ai oublié de le préciser précédemment, mais depuis 1986, l'année de la lettre de M. Best, nos relations avec nos amis de l'Ouest se sont grandement améliorées et le climat actuel est merveilleux. Cependant, je pense que nous sommes tous réalistes, et Dieu seul sait à quel point en seront nos relations l'année prochaine ou l'année d'après. Nous parlons de projets à long terme.

De toute façon, je dirais à la B.C. Hydro que j'ai besoin de transporter de l'électricité de tel endroit à tel autre et j'essaierais de conclure une entente avec elle. Dans l'état actuel de nos rapports, ma démarche serait peut-être couronnée de succès. Je pourrais ensuite m'adresser à l'Office national de l'énergie et lui dire que j'ai un acheteur américain, que j'ai accès au marché américain à telles et telles conditions et que j'ai fait faire les études environnementales nécessaires. Je déposerais ensuite une demande et l'Office autoriserait sans doute l'exportation.

Le sénateur Lefebvre: Ce serait avant l'adoption du projet de loi C-23?

M. Nieboer: Dans l'un ou l'autre cas, ce serait très simple.

Je pourrais aussi communiquer avec la B.C. Hydro et me faire répondre en quelque sorte que celle-ci étant satisfaite des conditions du marché, elle ne tient pas à avoir des concurrents. Sous le régime de la loi actuelle, je me contenterais sans doute de renoncer. En revanche, avec les modifications que contient le projet de loi C-23, je déposerais alors une demande auprès de l'Office national de l'énergie pour lui demander de désigner l'installation. Ce processus veut dire en fait que l'Office national de l'énergie tiendrait une audience publique pour étudier tous les aspects de cette installation afin de vérifier qu'elle respecte les intérêts du Canada du point de vue de l'environnement, et il importerait peut qu'elle soit située en Colombie-Britannique, en Alberta, ou dans les deux provinces.

Ce sont les considérations d'ordre national qui l'emporteraient et qui détermineraient si le projet est approuvé ou non.

Le sénateur Lefebvre: Vous avez dit précédemment que vous aviez un peu confiance. Je constate que vous avez une grande confiance.

Le sénateur Roblin: Après cet exposé de la lutte que vous avez menée pour protéger l'environnement, je crois qu'il est encourageant de voir le rapport. J'allais poser une question au sujet de l'environnement parce que l'Office semble en faire un

[Text]

teria it examines. I was going to ask what you thought about that; but I could answer that question myself and say that you approve of that.

Mr. Nieboer: Yes.

Senator Roblin: Just as a gloss on that, Hydro-Québec is considering an export to the United States. If I understand part of the dispute that is going on about that, it is saying that that is really not an export, that it is a prebuild that it will use itself one day, and, because of that, the National Energy Board should not be too concerned about what Hydro-Québec is doing, and certainly not on the question of the environment.

How do you react to that situation?

Mr. Nieboer: You are asking me a difficult question.

Senator Roblin: Are you in the same boat with respect to prebuilding?

Mr. Nieboer: We are not, although I think it fair to say that we maybe. I would like to answer the question this way, and I think it is the objective way: I think we all need to be concerned about the environment, whether we live in Quebec, Alberta or Manitoba. Companies like ourselves and Hydro-Québec are concerned about the environment.

What I know about the Hydro-Québec situation is what I have read in the *Globe and Mail* and other newspapers, and that is pretty skimpy. I think you have all had experience with what one reads in newspapers. I am never sure how much of what I am being told is complete and accurate, but I would suggest that there may be merit in the argument of Hydro-Québec that these facilities are prebuilt. I do not think I would then leap to the conclusion that the environment does not matter. Sometimes, in reading newspapers, I see that opponents of such projects seem to suggest that the environment then does not matter. I think it does matter, and I would tend to believe that Hydro-Québec thinks it is important as well. I cannot say whether the National Energy Board would make a ruling for or against the project on an environmental basis, but I would judge that the National Energy Board Act gives it the power to include environmental matters in its consideration.

Senator Roblin: A suggestion that was put forward was that if no one pays any attention to the environment with respect to this export item, the courts might be asked to intervene, as they have done in Alberta and Saskatchewan, to insist on environmental studies. Maybe it is academic from that point of view in that they are going to have to do that anyway.

Mr. Nieboer: I suspect that the National Energy Board will take its mandate seriously, and I believe that it will then examine the environmental aspects of that export and make a determination as to whether it believes it is appropriate to approve it or not.

Senator Olson: Was the National Energy Board involved, not in the prebuilding but in the excess capacity of Genesee and Sheerness? I understand it was not asked about it at all.

[Traduction]

de ses critères. J'allais vous demander ce que vous en pensiez, mais je crois que je peux répondre moi-même à cette question et dire que vous approuvez cette attitude.

M. Nieboer: Oui.

Le sénateur Roblin: En passant, Hydro-Québec envisage d'exporter de l'électricité aux États-Unis. Si je ne me trompe pas, le différend tient en partie au fait que Hydro-Québec affirme qu'il ne s'agit pas vraiment d'une exportation, mais d'une installation préconstruite qu'elle utilisera elle-même un jour et qu'à cause de cela, l'Office national de l'énergie ne devrait pas trop s'inquiéter de ce que fait Hydro-Québec, et certainement pas sur le plan de l'environnement.

Qu'en pensez-vous?

M. Nieboer: Vous me posez une question délicate.

Le sénateur Roblin: Êtes-vous dans la même situation en ce qui concerne les installations préconstruites?

M. Nieboer: Non, mais je dois admettre que cela pourrait arriver. Je voudrais répondre à cette question objectivement en disant que nous devrions tous nous soucier de protéger l'environnement, que nous vivions au Québec, en Alberta ou au Manitoba. Les compagnies comme la nôtre et comme Hydro-Québec sont conscientes de la nécessité de protéger l'environnement.

Ce que je sais du cas d'Hydro-Québec, je l'ai lu dans le *Globe and Mail* et dans d'autres journaux, ce qui ne représente pas grand-chose. Je pense que vous savez tous ce que l'on doit penser de ce qu'on lit dans les journaux. Je ne sais jamais si ce que je lis est complet et exact. Je dois admettre cependant que l'argument d'Hydro-Québec propos du fait qu'il s'agit d'installations préconstruites n'est pas sans valeur. Je ne pense pas cependant que j'en conclurais que l'environnement n'importe pas. Quand je lis les journaux, j'ai parfois l'impression que les détracteurs de ces projets disent que l'environnement est sans importance. Je ne suis pas de cet avis, et j'aurais tendance à croire qu'Hydro-Québec pense aussi que l'environnement est important. Je ne peux pas dire si l'Office national de l'énergie fonderait une décision uniquement sur des considérations environnementales, mais je pense que la Loi sur l'Office national de l'énergie habilite l'Office à prendre en considération, entre autres, les questions d'environnement.

Le sénateur Roblin: Certains ont dit que si personne ne se soucie de la protection de l'environnement au sujet des exportations d'énergie, il est fort possible que l'on demande aux tribunaux d'intervenir, comme on l'a fait en Alberta et en Saskatchewan, pour réclamer des études environnementales. De ce point de vue, la question est peut-être tout à fait théorique, puisqu'ils devront le faire de toute façon.

M. Nieboer: Je pense que l'Office national de l'énergie va prendre son mandat au sérieux, qu'il va examiner les aspects écologiques de cette exportation et décider s'il doit ou non l'approuver.

Le sénateur Olson: L'Office national de l'énergie a-t-il eu son mot à dire non au sujet de la préconstruction, mais au sujet de la capacité excédentaire de Genesee et de Sheerness? Si je

[Text]

Mr. Nieboer: Not at all. You are quite right that these plants turn out to have some surplus capability vis-à-vis the market in Alberta. They were not planned to create surplus capacity. In fact, we are unhappy about that because it is a costly phenomenon for both the ratepayers and the utility companies. No, the National Energy Board had no interest or jurisdiction to deal with those plants because it was strictly for the domestic supply.

Senator Olson: But if you use some of that power in an application for export, then what happens?

Mr. Nieboer: Then the National Energy Board would examine whether it is appropriate to export that resource from Canada. Currently we do not have an export licence, nor have we made an application to the National Energy Board for one. On at least three occasions we have prepared an application, but always found ourselves frustrated because we kept getting these kinds of responses from British Columbia. One of the proper tests the NEB would apply would be to ask how we would get the export to the market. We would say that we were not sure, and that would be the end of the matter.

Senator Olson: Without the cooperation of B.C. Hydro?

Mr. Nieboer: That is right.

Senator Adams: My question is very similar to that of Senator Roblin's. I think your project is somewhat different from that of Hydro-Québec because the plants in Alberta involve coal fired and steam generators. In that case you are able to correct environmental concerns with respect to air pollution. I think the situation of Hydro-Québec is a lot different because its project will flood a lot of land and affect many mammals. I think that if Hydro-Québec goes ahead with its second phase it will have to have a public hearing to determine how the project will affect the people who live in the communities around it.

In your situation you may deal with land in northern Alberta where you will have to take into account summer frost and how the land may be affected. Hydro-Québec seems to be saying that its first project did not hurt anyone, and now it wants to go ahead with the second phase with the public hearing for the people whose way of life, and that of the wildlife, may be hurt. How do you feel about this situation with Hydro-Québec?

Mr. Nieboer: You are asking me a very difficult question. Perhaps I could try to answer it this way: We operate 13 hydro-electric plants in Alberta as well. They are situated on the Bow River, which is located west of Calgary, and on the North Saskatchewan River. We also have significant hydro-electric potential on the Slave River in northern Alberta in Wood Buffalo National Park, which is on the border of the Northwest Territories. It was the subject of a significant study by our company, along with a number of others like Alberta Power and the Alberta government, in the early 1980s. We

[Traduction]

ne me trompe pas, on ne lui a présenté aucune demande à cet égard.

M. Nieboer: Rien du tout. Vous avez tout à fait raison de dire que ces centrales ont une capacité qui dépasse les besoins du marché de l'Alberta. Cela n'était pas prévu. En fait, cela ne nous arrange pas, car c'est coûteux pour les clients et pour les compagnies. Non, l'Office national de l'énergie n'a pas compétence en la matière parce que ces centrales devaient répondre uniquement à la demande intérieure.

Le sénateur Olson: Mais si vous voulez exploiter une partie de la production excédentaire, qu'arrive-t-il?

M. Nieboer: L'Office national de l'énergie doit étudier la question afin de déterminer s'il convient ou non d'exporter cette ressource. Nous n'avons pas de permis d'exportation pour le moment et nous n'avons pas déposé de demande en ce sens à l'Office national de l'énergie. Nous avons préparé une demande à au moins trois reprises, mais nous n'avons jamais pu mettre notre projet à exécution parce que nous obtenions toujours le même genre de réponse de la Colombie-Britannique. Or, l'Office nous demanderait entre autres comment nous entendons acheminer l'électricité aux États-Unis, et nous serions forcés d'avouer que nous n'en sommes pas certains. Notre projet serait tué dans l'œuf.

Le sénateur Olson: Sans la collaboration de B.C. Hydro?

M. Nieboer: C'est exact.

Le sénateur Adams: Ma question ressemble beaucoup à celle du sénateur Roblin. Je crois que votre projet diffère sensiblement de celui d'Hydro-Québec parce que les centrales de l'Alberta sont alimentées au charbon. Dans ce cas-là, vous pouvez prendre des mesures pour réduire la pollution atmosphérique. À mon avis, la situation d'Hydro-Québec est bien différente, étant donné que le projet qu'elle entrevoit inondera de grandes superficies de terres et touchera de nombreux mammifères. Si Hydro-Québec passe à la deuxième phase de son projet, elle devra tenir une audience publique afin de déterminer dans quelle mesure le projet touchera les gens qui vivent dans les collectivités avoisinantes.

En ce qui concerne votre cas particulier, vous devrez peut-être tenir compte de la gelée d'été dans le nord de l'Alberta, et de la façon dont la terre pourrait être touchée. Hydro-Québec semble dire que son premier projet n'a porté préjudice à personne; elle souhaite maintenant passer à la deuxième phase et tenir une audience publique pour les gens dont le mode de vie, et celui de la faune, pourraient être touchés. Que pensez-vous de cette situation d'Hydro-Québec?

M. Nieboer: Vous me posez une question très difficile. Je pourrais peut-être essayer d'y répondre de cette façon: nous exploitons également 13 centrales hydroélectriques en Alberta. Elles sont situées sur la rivière Bow, à l'ouest de Calgary, et sur la rivière Saskatchewan-Nord. Nous avons également un potentiel hydroélectrique important sur la rivière des Esclaves dans le nord de l'Alberta dans le Parc national de Wood Buffalo, situé à la frontière des Territoires du Nord-Ouest. Cela a fait l'objet d'une étude importante par notre société, ainsi que par plusieurs autres comme Alberta Power et le gouvernement

[Text]

were very much concerned and aware of the native people's concerns and those of the people who make their livelihood from the land.

I would be remiss if I told you that I knew the answer to such an incredibly difficult question, because I do not. All we can do is hope that appropriate public hearings and representations are made, and that people who might be directly affected are properly recognized and compensated, if necessary. In the end, I am afraid that as our world population increases from something like 5 billion today to 8 billion in the year 2025, something is going to have to give. It is a matter of balancing things and having a fair system for all parties who might be negatively impacted. I cannot say whether that is happening in Québec. I have read in the newspapers that there are aggrieved parties, and potentially that is so; but I am afraid I would be out of line to comment further.

Senator Adams: Most people do not understand these problems in Québec because they are thinking of the people who own land in the southern part of the province. They figure they do not need the land up there, but people do live there too. That is why many people who live in southern Québec are not helping those who live in northern Québec. The feeling is that they never go up there, so let us develop projects up there and sell the power to the United States.

Mr. Nieboer: I hear you, and I have great sympathy for the cause that you represent.

The Chairman: I think that what Senator Adams is saying is that some see these projects actually not proceeding, whereas others see them proceeding one way or the other.

To return to something I said earlier, is there any way that you feel this act can be improved? With respect to the politicization of the decision—that is, giving it to the political side of the government or the Governor in Council as opposed to leaving it with a regulator—in the final analysis a public hearing will be held with respect to the construction of a power line or a permit to export power, and it is an issue with some people.

Mr. Nieboer: Yes.

The Chairman: Is it an issue with you? I hear your argument on designation. If you are an applicant, do you have a way to get before the regulator by designating? Whether the adjoining province wants it or not, if you are an applicant for an export permit and a permit to build a line, although you have trouble with your line getting through the territory—and I do not know that that is addressed here or anywhere—you can get before the regulator by designating?

Mr. Nieboer: By asking that it be designated.

The Chairman: That is right. The legislation as I read it and as it has been described to us confirms that, as you do.

Mr. Nieboer: Yes.

[Traduction]

de l'Alberta, au début des années 80. Nous nous inquiétons beaucoup des préoccupations des autochtones, et de celles des gens qui vivent de la terre.

Je manquerai à mon devoir si je vous disais que je connais la réponse à une question aussi difficile. Nous ne pouvons qu'espérer que des audiences publiques seront tenues et des représentations faites et que ceux qui pourraient être directement touchés soient identifiés et indemnisés, au besoin. Au bout du compte, je crains que quelque-chose devra céder, étant donné que la population mondiale va passer de quelque 5 milliards d'habitants aujourd'hui à 8 milliards en l'an 2025. Il s'agit de parvenir à un équilibre et de trouver un système équitable pour toutes les parties qui pourraient en souffrir. Je ne peux pas dire si telle est la situation au Québec. D'après les journaux, des gens se sentent lésés et tel pourrait bien être le cas; mais je ne pense pas qu'il m'appartienne de faire d'autres commentaires à ce sujet.

Le sénateur Adams: La plupart des gens ne comprennent pas ces problèmes au Québec, étant donné qu'ils ne pensent qu'aux propriétaires fonciers qui habitent la partie sud de la province. Ils s'imaginent qu'ils n'ont pas besoin de la terre dans le Nord, alors qu'il y a du monde là-bas également. C'est la raison pour laquelle beaucoup de ceux qui vivent dans le sud du Québec n'aident pas leurs concitoyens qui demeurent dans le nord de cette province. Ils ne s'y rendent jamais et pensent donc que l'on peut lancer des projets là-bas et vendre l'électricité aux États-Unis.

M. Nieboer: Je vous entends et affirme sans réserve la cause que vous défendez.

Le président: Je pense que le sénateur Adams veut dire que pour certains, ces projets ne se concrétiseront pas, tandis que pour d'autres, ils seront entrepris d'une façon ou d'une autre.

Revenons-en à ce que je disais plus tôt. Pensez-vous que cette loi pourrait être améliorée d'une façon ou d'une autre? En ce qui concerne la politisation de la décision—c'est-à-dire le fait de s'en remettre aux politiciens ou au gouverneur en conseil, au lieu de confier le dossier à une autorité régulatrice: une audience publique aura lieu au bout du compte au sujet de la construction d'une ligne de transport d'électricité ou d'un permis autorisant l'exportation d'électricité. Pour certains, cela pose un véritable problème.

M. Nieboer: Effectivement.

Le président: Est-ce un problème pour vous? Je sais ce que vous pensez de la désignation. Si vous êtes demandeur, pouvez-vous faire appel à l'autorité régulatrice en ayant recours à la désignation? Que la province avoisinante le veuille ou non, si vous demandez un permis d'exportation et un permis de construction d'une ligne, même si vous avez de la difficulté à faire passer cette ligne sur son territoire—et je ne sais pas si cette question est abordée ici ou ailleurs—vous pouvez faire appel à une autorité régulatrice en ayant recours à la désignation?

M. Nieboer: En demandant que l'installation soit désignée.

Le président: C'est exact. Le projet de loi tel que je le comprends et tel qu'il nous a été décrit nous le confirme, comme vous le faites.

M. Nieboer: Oui.

[Text]

The Chairman: Do you have a problem with the politicization of the decision as some do? Also, do you have any comment on how the act might be improved?

Mr. Nieboer: I am not able to suggest improvements to the act, Mr. Chairman. When we appeared before the House of Commons committee we were asked a similar question and I did make a suggestion which was largely accepted—I am sure others made similar suggestions—as to the length of time that the Governor in Council could sit on a decision. In the original bill it was six months. When I was asked a question similar to yours, I made the suggestion that that was unduly long for the reason that it would leave an awful lot of people in limbo—the aggrieved, the proponent, the purchaser, and so on. I suggested that a more appropriate period might be 30 to 60 days. I think the Solomon Act was used and the time period was reduced to 45 days, so I was pleased about that.

With respect to the politicization question, I suppose in the end everything that we do is subject to a political decision somewhere along the line. In Alberta I believe the Governor in Council has similar authority over decisions made by the Energy Resources Conservation Board. I am not aware that in the federal case the Governor in Council has ever ruled against or gone in opposition to a recommendation from the National Energy Board. Given that it has a 31-year history, I think any minister who would go in opposition to what the National Energy Board would recommend would do so at his or her peril. I do not think, in other words, that it would be a decision lightly taken.

So yes, one could be apprehensive. But then I ask: What is the alternative? I am not sure that I know of a properly balanced alternative that I could suggest to you. In the end, then, I am satisfied that there is a fair balance of power that we believe will allow all parties to be dealt with in a fair and objective way.

The Chairman: To use your language, somewhere along the line all decisions are political. Of course, as the act is now, before the coming into force of a certificate or permit in the case of construction, or in the case of the exporting of electricity, for example, the Governor in Council must, in effect, ratify by accepting or has an opportunity to interfere with by rejecting or turning down an NEB decision. That is where it is along the line right now.

After Bill C-23 is passed, as to the point in line it will have reached, we are not exactly clear on what happens. Senator Lefebvre has asked some questions that have not yet been answered, but there is a proposal that will be underway before the NEB—with written submissions, publication of some or all of that information, possible publication of reasons for the decision and possible appeal of that decision—as to whether it should be designated as something that will require NEB public hearings.

In any event, the place along the line at which the decision is now taken is the time at which the NEB has finished that initial process, as you know. I would like to be a little more specific. Is that the right place along the line, just to revisit the question? At that point, all sorts of other considerations come into play—it could be those of Alberta-B.C. or Nova Scotia—

[Traduction]

Le président: La politisation de la décision vous inquiète-t-elle? Avez-vous également des commentaires à faire sur la façon dont la loi pourrait être améliorée?

M. Nieboer: Je n'ai pas qualité pour proposer des améliorations à la loi, monsieur le président. Lorsque nous avons comparu devant le Comité de la Chambre des communes, la même question nous a été posée et j'ai fait une suggestion qui a été bien reçue—je suis sûr que d'autres en ont fait également—quant au temps que pouvait prendre le gouverneur en conseil avant de prendre une décision. Dans le projet d'origine, il s'agissait de six mois. Lorsqu'on m'a posé une question semblable à la vôtre, j'ai répondu que six mois, c'était bien trop long, car on jetterait beaucoup de gens dans l'incertitude—les parties lésées, le demandeur, l'acheteur, etc. J'ai dit qu'une période de 30 à 60 jours serait préférable. Prenant exemple sur Salmon, on a fixé le délai à 45 jours; j'en suis satisfait.

En ce qui concerne la question de la politisation, je suppose qu'en fin de compte, tout ce que nous faisons est sujet, à un moment donné ou à un autre, à une décision politique. En Alberta, je crois, le gouverneur en conseil joint d'une autorité semblable relativement aux décisions prises par l'Energy Resources Conservation Board. Je ne sais pas si, au niveau fédéral, le gouverneur en conseil s'est jamais opposé à une recommandation de l'Office national de l'énergie. Étant donné les 31 ans d'existence de l'Office, il me semble que tout ministre qui s'opposerait à une recommandation de cet organisme le ferait à ses risques et périls. Je ne pense pas, en d'autres termes, qu'on prendrait pareille décision à la légère.

Effectivement, on peut s'inquiéter. Mais je pose alors la question suivante: Quelle autre solution s'offre à nous? Je n'en connais pas une qui puisse assurer l'équilibre voulu. Au bout du compte, il est bon de savoir qu'il existe un certain équilibre des pouvoirs permettant que toutes les parties soient traitées équitablement et objectivement.

Le président: Si je vous comprends bien, toutes les décisions prises sont, à un moment ou à un autre, de nature politique. Bien sûr, en vertu de la loi telle qu'elle existe actuellement, avant qu'un certificat ou un permis ne prenne effet en ce qui concerne la construction d'une installation ou l'exportation d'électricité, par exemple, le gouverneur en conseil doit en fait accepter une décision de l'ONÉ ou la rejeter. Tel est le cas actuellement.

Une fois que le projet de loi C-23 sera adopté, nous ne savons pas exactement ce qui se passera. Le sénateur Lefebvre a posé quelques questions auxquelles on n'a pas encore répondu, mais une proposition va être présentée à l'ONÉ—accompagnée d'exposés écrits, avec publication d'une partie ou de l'ensemble de cette information, des motifs de la décision et de l'appel éventuel y afférent pour savoir si ce projet devrait être désigné et ainsi faire l'objet d'audiences publiques de l'ONÉ.

Dans tous les cas, vous savez bien que la décision est prise au moment où l'ONÉ a terminé l'étape initiale. Précisons cela un peu. Est-il bon de réexaminer la question juste à ce moment-là? En effet, toutes sortes d'autres préoccupations entrent en jeu—il peut s'agir de l'Alberta et de la C.-B., ou de la Nouvelle-Écosse et du Québec ou de Terre-Neuve et du Québec.

[Text]

Quebec or Newfoundland-Quebec. Does this give you any cause for concern? I appreciate that it is ultimately a political decision or the decision of those people we elect, with the possible exception of something that might arise out of the Senate, I suppose. In any event, is that the right place for the political branch of government to have its say?

Mr. Nieboer: If I understand your question, Mr. Chairman, there are now two places in the process where the Governor in Council can intercede or make a decision. One is when the application, in whatever form it has taken, has been presented to the National Energy Board. It could be with respect to a licence or a permit to export a certain quantity of electricity, or it could be with respect to permitting or licensing the construction of a facility to facilitate such an export, or it could be a combination of the two.

It seems to me that if I take the first example, if it has to do with the export of a quantity of electricity, then the National Energy Board, under Bill C-23, properly can then recognize what public process or what environmental review has taken place and can satisfy itself on whether that process has been adequate for the protection of Canada's environmental, economic and other interests. If it is satisfied, then it has the authority to provide for a permit for that export on the basis of what has already come on heretofore in the originator province. If it is not satisfied, it could go to the Governor in Council and pass the Governor in Council.

Presumably this would be in the form of a recommendation that the exports requested be subjected to a designation, which will result in a public hearing held before the National Energy Board. After that process, again the Governor in Council, as I understand it, would receive a recommendation from the NEB as to whether to license the export.

The Chairman: There are two kicks at the cat.

Mr. Nieboer: Yes, Mr. Chairman, there are two kicks at the cat.

The Chairman: Are two needed or is one enough; and if you were to eliminate one of them, why not eliminate the last one?

Mr. Nieboer: I answered a similar question—they are all different when phrased differently—and at my peril I will try to answer this one, my peril being that I have to deal with the National Energy Board in real life.

It is possible, and excluding all of the members of the National Energy Board and its staff currently, it is always possible that for whatever professional or technical reasons the staff of the NEB might wish to have the thing designated. It might be very frivolous and quite unnecessary in the public interest. It seems to me that the minister or Governor in Council has the opportunity to recognize that and, in that event, say there is no need for that. I hope I still have friends at the National Energy Board.

Senator Roblin: It strikes me that we are all assuming that the National Energy Board never makes a mistake. Therefore

[Traduction]

Cela vous inquiète-t-il? Je comprends qu'il s'agit au bout du compte d'une décision politique ou de la décision de nos élus, à l'exception près que le Sénat pourrait intervenir, je suppose. Dans tous les cas, le gouvernement peut-il prendre une décision politique à ce moment-là?

M. Nieboer: Si je comprends bien votre question, monsieur le président, le gouverneur en conseil peut à deux reprises, au cours du processus, intervenir ou prendre une décision. D'une part, au moment où la demande, sous quelque forme que ce soit, a été présentée à l'Office national de l'énergie. Il pourrait s'agir d'une demande de licence ou de permis autorisant l'exportation d'une certaine quantité d'électricité ou d'un permis ou d'une licence de construction d'une installation dans le but de faciliter de telles exportations, ou encore une combinaison des deux.

Il me semble, si je prends le premier exemple, c'est-à-dire l'exportation d'une certaine quantité d'électricité, que l'Office national de l'énergie, en vertu du projet de loi C-23, peut savoir si des audiences publiques ont été tenues ou si un examen des effets environnementaux a été effectué et peut s'assurer qu'on a bien fait les choses en ce qui concerne la protection des intérêts environnementaux, économiques et autres du Canada. S'il en est convaincu, il a alors le pouvoir d'émettre un permis autorisant cette exportation compte tenu de ce qui s'est passé jusque là dans la province d'origine. S'il n'en est pas convaincu, il peut s'adresser au gouverneur en conseil et adopter la décision qu'il prendra.

Ce serait probablement sous forme de recommandation que les exportations demandées seront sujettes à une désignation, ce qui conduira à une audience publique devant l'Office national de l'énergie. Après ce processus, le gouverneur en conseil, si je le comprends bien, recevrait à nouveau une recommandation de l'ONÉ quant à l'octroi de la licence d'exportation.

Le président: Le gouverneur en conseil intervient donc deux fois.

M. Nieboer: Oui, monsieur le président.

Le président: Ces deux interventions sont-elles vraiment nécessaires? Si l'on doit en éliminer une, pourquoi ne pas supprimer la deuxième?

M. Nieboer: J'ai déjà répondu à une question semblable—formulées différemment, les questions ne semblent pas être les mêmes—, je vais essayer de répondre à celle-ci, à mes risques et périls, car je fais affaire avec l'Office national de l'énergie.

Abstraction faite de tous les membres de l'Office et de son personnel actuels, il est toujours possible que, pour n'importe quelle raison, professionnelle ou technique, l'ONÉ souhaite qu'il y ait une désignation qui pourrait être décidée arbitrairement et inutilement en égard à l'intérêt public. Il me semble que le ministre ou le gouverneur en conseil peut reconnaître cela et dans ce cas-là, déclarer que la désignation est inutile. J'espère avoir encore des amis à l'Office national de l'énergie.

Le sénateur Roblin: Ce qui me frappe, c'est que nous supposons tous que l'Office national de l'énergie comment jamais

[Text]

whatever the board members suggest ought to be agreed to. Well, let us hope that is the case, but it is by no means self evident that it will always pertain. I have no problem with the various interventions of the federal government.

Senator Lefebvre: Further to what Senator Roblin has said, did we not hear that in 31 years no government has ever overturned a decision made by the National Energy Board? If that is true, then it does not make mistakes very often.

Senator Roblin: The Chairman is dealing with a lot of hypothetical questions, so I feel moved to do the same.

Senator Lefebvre: So far they have not made any mistakes.

Senator Roblin: No, they are perfect so far, but that doesn't mean they will always be perfect.

The Chairman: Unlike the Governor in Council, who has often shown imperfection.

Senator Olson: We know who the Governor in Council is responsible to. The NEB is one or two steps removed from that direct responsibility and, I suggest, probably not quite as sensitive about it.

The Chairman: Potential problems have been highlighted, and I am pleased that you have been straightforward and frank in your answers.

I am not sure that I am correct, but I have in my mind that someone recently indicated, with respect to CO₂ emissions, that our province—my province and yours—is the source of a great deal of CO₂ emissions and as much as half of one per cent of world CO₂ emissions.

Could you comment generally on that and what our posture should be with respect to that, assuming that it is an adverse thing to have high CO₂ emissions.

Mr. Nieboer: My understanding is that Canada as a whole is responsible for 2 per cent of the world's CO₂ effluent. On a total world basis, we do not produce a lot. In actual terms, it is .4 million or billion tons. I am not sure if it is billion or million. I would expect that Alberta, being a source of so much natural gas and oil, might well be half of the source of emissions of CO₂.

We should recognize who that source serves. It serves a very large part of Canada in the supply of natural gas and oil. It also serves a significant need to the United States. There is real danger for people in regulatory positions and in environmental departments to look at that source and try to regulate that by unrealistic standards being set that go in a simplistic way along the lines that one should fall in line with the rest of the Canadian provinces. I do not think that is practical because Alberta's emissions are really Canada's emissions for the purpose of supplying Canada with economic wealth with respect to exports, directly or indirectly, and supplying energy requirements to Canada as a whole.

Mr. Clay is very familiar with our company's position as put before the House of Commons committee on the environment

[Traduction]

d'erreur. Par conséquent, il faut être d'accord sur tout ce que les membres de l'Office proposent. Espérons qu'il en est ainsi, mais ce n'est nullement évident. Je n'ai rien à redire aux diverses interventions du gouvernement fédéral.

Le sénateur Lefebvre: Pour faire suite à ce que disait le sénateur Roblin, ne nous a-t-on pas appris qu'en 31 ans, aucun gouvernement n'a jamais repoussé une décision de l'Office national de l'énergie? Si tel est le cas, il ne se trompe pas très souvent.

Le sénateur Roblin: Le président s'intéresse à beaucoup de questions hypothétiques si bien que je suis enclin à en faire de même.

Le sénateur Lefebvre: L'ONÉ n'a pas commis d'erreur jusqu'à présent.

Le sénateur Roblin: Non, il a été parfait jusqu'à présent, mais cela ne veut pas dire que ce sera toujours le cas.

Le président: Contrairement au gouverneur en conseil qui a souvent fait preuve d'imperfection.

Le sénateur Olson: Nous savons envers qui le gouverneur en conseil est responsable. L'ONÉ étant un peu éloigné de ce centre de responsabilité, il réagit moins à cet égard.

Le président: Nous avons souligné quelques problèmes possibles et je vous remercie de nous avoir répondu franchement et sans détour.

Il me semble, si j'ne me trompe, que l'on a récemment indiqué, en ce qui concerne les émissions de CO₂, que notre province—la mienne et la vôtre—émet de grosses quantités de CO₂, soit à peu près 0,5 p. 100 de toutes ces émissions dans le monde.

Pouvez-vous faire des observations générales à ce sujet et nous indiquer l'attitude à adopter à cet égard, dans la mesure où des émissions élevées de CO₂ sont préjudiciables.

M. Nieboer: Si je comprends bien, le Canada, dans son ensemble, produit 2 p. 100 des émissions mondiales de CO₂. À l'échelle du globe, ce n'est pas beaucoup. Concrètement, il s'agit de 0,4 million ou milliard de tonnes. Je ne sais pas s'il s'agit de milliard ou de million. J'imagine que l'Alberta produit la moitié des émissions de CO₂, puisqu'elle a tant de gaz naturel et de pétrole.

Il faudrait voir quelles sont les régions que dessert l'Alberta. La province alimente une très grande partie du Canada en gaz naturel et en pétrole. Elle dessert également beaucoup les États-Unis. Les organismes de réglementation et les ministères de l'environnement risquent de vouloir réglementer cette source selon des normes irréalistes et simplistes exigeant que l'Alberta s'aligne sur le reste des provinces canadiennes. Je ne pense pas que cela soit souhaitable, étant donné que les émissions de l'Alberta sont vraiment celles de tout le Canada et que cette province contribue à la richesse économique de notre pays en matière d'exportations, directes ou indirectes, et répond aux besoins énergétiques globaux du Canada.

M. Clay connaît très bien la position de notre société que nous avons exposée au Comité de l'environnement de la Cham-

[Text]

with respect to how the Federal Government might attempt to deal with these issues.

I do not consider myself to be an expert in this area, and I am not sure there are any experts anywhere. However, we have proposed that a market-based approach be utilized to help regulate these effluents into our environment. It is all based on an assumption that there truly is a cause and effect between CO₂ and global warming, if there is even global warming, which is a question in many people's minds.

In any event, we believe that market-based mechanisms could be very useful and could provide a balance that would at least allow economies to not be decimated but, rather, be preserved again in the national interest. The role of the government should be to attempt to set standards to be met overall, but not have standards set by industry.

There may be certain industries in our country—or in the world, for that matter—that can very easily meet standards and perhaps even exceed them economically. Yet there may be other industries that would have a very difficult time meeting any emission standards. We need to reduce the effluent overall in the most economic manner possible. In that respect, there is the possibility of tradeable permits between various entities that would permit the recognition of any economic factor in the decision-making. It would also drive various research organizations to look for further technology that effectively and economically could help us reduce these effluents, whether they be CO₂ or SO₂.

Mr. Dean Clay, Researcher: Gentlemen, the principal purpose of Bill C-23, as it has been presented to us, is to reduce regulation and eliminate duplicating regulation in the export of electricity and the licensing of power lines. It chooses to do that by removing an obligatory power, which is the obligation that the National Energy Board has under the existing law to certify all major international power lines and to license exports of electricity and replace that with a discretionary power. There were various ways that discretionary power could have been implemented. The bill does it by vesting the discretionary power in the Governor in Council, which puts it in the political domain.

Another approach might have been for the bill to vest discretionary power with the National Energy Board, perhaps subject to a stipulation that the NEB could only designate a hearing if it could demonstrate to its own satisfaction that a provincial regulatory process was substantially deficient.

Would you have had an objection on principle if the discretionary authority had been vested with the National Energy Board instead of the Governor in Council, subject to the stipulation that the board would have to satisfy itself that a provincial review process had been deficient?

Mr. Nieboer: I prefer the approach that is being taken in Bill C-23. The reason is that I am a strong proponent of checks and balances.

The suggestion, if I understood you correctly, Mr. Clay, would be that the National Energy Board be able to have that

[Traduction]

bre des communes concernant la façon dont le gouvernement fédéral pourrait tenter de régler ces questions.

Je ne me considère pas comme un expert dans ce domaine et je ne pense pas qu'il y en ait beaucoup de par le monde. Nous avons toutefois proposé une formule axée sur le marché pour aider à réglementer le déversement de ces effluents dans notre environnement. Nous supposons bien sûr qu'il existe une relation de cause à effet entre le CO₂ et le réchauffement de la planète, si réchauffement de la planète il y a, question que beaucoup de gens se posent.

Dans tous les cas, nous pensons que des mécanismes axés sur la marché pourraient être très utiles et assurer un équilibre qui au moins permettrait aux économies de ne pas s'effondrer, mais plutôt de se maintenir, dans l'intérêt national. Le gouvernement devrait s'efforcer de fixer des normes globales au lieu d'en fixer pour chaque industrie en particulier.

Il se peut que certaines industries ici ou ailleurs dans le monde, parviennent très facilement à répondre à ses normes, et peut-être même à les dépasser sans préjudice pour leur rentabilité. Il se peut que d'autres industries, par contre, aient beaucoup de mal à observer des normes quelconques en matière d'émissions. Nous devons diminuer globalement ces émissions de la façon la plus économique possible. À cet égard, la possibilité de délivrer des permis commercialisables entre diverses entités ferait ressortir tout facteur économique entrant dans le processus de décision. Elle encouragerait également divers organismes de recherche à trouver d'autres techniques qui pourraient effectivement et économiquement nous aider à diminuer ces effluents, qu'il s'agisse de CO₂ ou de SO₂.

M. Dean Clay, chercheur: Messieurs, le projet de loi C-23, tel qu'il nous a été présenté, vise essentiellement à simplifier le processus de réglementation et à en éviter la duplication en ce qui a trait à l'exportation de l'électricité et à la construction des lignes de transport d'électricité. Pour ce faire, on supprime une exigence, c'est-à-dire l'obligation pour l'Office national de l'énergie, en vertu de la loi actuelle, de certifier toutes les grandes lignes internationales de transport d'électricité et de délivrer des licences d'exportation de l'électricité pour la remplacer par un pouvoir discrétionnaire qu'on aurait pu mettre en place de diverses façons. Le projet de loi le fait en investissant le gouverneur en conseil de ce pouvoir, ce qui nous ramène dans le champ politique.

Le projet de loi aurait pu investir l'Office national de l'énergie de ce pouvoir discrétionnaire, sous réserve peut-être d'une clause stipulant que l'ONÉ pourrait tenir une audience publique que s'il peut démontrer qu'un processus provincial de réglementation est véritablement déficient.

Vous seriez-vous opposé à ce que le projet de loi investisse l'Office national de l'énergie de ce pouvoir discrétionnaire, au lieu du gouverneur en conseil, sous réserve d'une telle condition?

M. Nieboer: Je préfère la solution retenue dans le projet de loi C-23, étant donné que je suis un partisan inconditionnel de ce qu'on appelle les freins et contrepoids.

Si je vous comprends bien, monsieur Clay, vous proposez que l'Office national de l'énergie soit investi de ce pouvoir dis-

[Text]

discretion and power within itself. I do not believe that provides for the necessary checks and balances. It is a bit like signing your own expense account cheque. I do not do that; my boss does that. My boss is responsible to the board of directors. Similarly, the Governor in Council is responsible to the electorate.

It seems to me that we have completed the cycle very nicely. We may be nervous about an individual politician perhaps using such power in an indiscriminate way, but I have faith in the system overall that that would not happen, for the simple reason that if it is abused the Governor in Council will, in fact, be dealt with in some manner by the ultimate boss, namely, the electorate. That would not be the case if the National Energy Board had the vested power within itself, and I might have some concerns about that.

Mr. Clay: In other words, then, the process of going from a situation where the board is obligated to hold hearings to one in which the board has no authority at all to designate hearings is the way you prefer to see it go, as Bill C-23 does?

Mr. Nieboer: I agree with Bill C-23.

The Chairman: Thank you very much for your excellent presentation and responses to our questions.

The committee adjourned.

[Traduction]

crétionnaire et de cette autorité. Je ne crois pas que cela garantirait l'équilibre nécessaire. C'est un peu comme si vous signiez votre propre compte de frais. Ce n'est pas à vous de le faire, mais à votre patron qui est comptable envers le conseil d'administration. Le gouverneur en conseil l'est envers l'électorat.

Il me semble que la boucle est bouclée. Nous pourrions craindre qu'un homme politique puisse user d'un tel pouvoir sans discernement, mais j'ai foi dans le système en général; je ne pense pas que cela pourrait se produire pour la simple raison qu'en cas d'abus, le gouverneur en conseil aurait en fait affaire à son ultime patron, soit l'électorat. Tel ne serait pas le cas si l'Office national de l'énergie était investi de ce pouvoir.

M. Clay: En d'autres termes, vous préférez, comme le prévoit le projet de loi C-23, passer d'une situation où l'Office est obligé de tenir des audiences, à une situation où il n'a nullement le pouvoir d'en réclamer la tenue?

M. Nieboer: Je suis d'accord sur le projet de loi C-23.

Le président: Je vous remercie de votre présentation et de vos réponses.

La séance est levée.



If undelivered, return COVER ONLY to:
Canadian Government Publishing Centre,
Supply and Services Canada,
Ottawa, Canada, K1A 0S9

*En cas de non-livraison,
retourner cette COUVERTURE SEULEMENT à:*
Centre d'édition du gouvernement du Canada,
Approvisionnement et Services Canada,
Ottawa, Canada, K1A 0S9

WITNESSES—TÉMOINS

From TransAlta Utilities Corporation:

Mr. Walter Nieboer, Senior Vice-President, Transmission;
Mr. Don Bacon, Vice-President, Export.

De «TransAlta Utilitites Corporation»:

M. Walter Nieboer, vice-président principal, Transmission;
M. Don Bacon, vice-président, Exportation.



Second Session
Thirty-fourth Parliament, 1989-90

Deuxième session de la
trente-quatrième législature, 1989-1990

SENATE OF CANADA

SÉNAT DU CANADA

*Proceedings of the Standing
Senate Committee on*

*Délibérations du Comité
sénatorial permanent de*

Energy and Natural Resources

L'énergie et des ressources naturelles

Chairman:
The Honourable DAN HAYS

Président:
L'honorable DAN HAYS

Wednesday, March 14, 1990
Wednesday, March 21, 1990
Monday, April 2, 1990

Le mercredi 14 mars 1990
Le mercredi 21 mars 1990
Le lundi 2 avril 1990

Issue No. 13

Fascicule n° 13

Third Issue on:

Troisième fascicule concernant:

The review of the document entitled "Energy and Canadians into the 21st Century: A Report on the Energy Options Process", tabled in the Senate on 16th August 1988 (Sessional Paper No. 332-1008) and in particular to examine the energy policy observations and recommendations contained therein

L'étude du document intitulé «L'énergie et les Canadiens au seuil du 21^e siècle: Rapport de la confluence énergétique», déposé au Sénat le 16 août 1988 (document parlementaire n° 332-1008), notamment l'examen des commentaires formulés au sujet de la politique énergétique ainsi que les recommandations.

(continued on next page)

(suite à la page suivante)



SEVENTH REPORT OF THE COMMITTEE

Fifth Issue on:

The extent to which Petro-Canada has met its original purpose, and to evaluate this purpose with respect to Petro-Canada's evolving role in the Canadian energy scene

EIGHTH REPORT OF THE COMMITTEE

Sixth and Final Issue on:

Bill C-23—An Act to amend the National Energy Act and to repeal certain enactments in consequence thereof

WITNESSES:

(See back cover)

SEPTIÈME RAPPORT DU COMITÉ

Cinquième fascicule concernant:

Dans quelle mesure la société Petro-Canada a réalisé son objectif initial et à évaluer cet objectif par rapport au rôle que doit assumer cette société sur la scène énergétique canadienne.

HUITIÈME RAPPORT DU COMITÉ

Sixième et dernier fascicule concernant:

Projet de Loi C-23—Loi modifiant la Loi sur l'Office national de l'énergie et abrogeant certaines lois en conséquence

TÉMOINS:

(Voir à l'endos)

THE STANDING SENATE COMMITTEE ON
ENERGY AND NATURAL RESOURCES

The Honourable Senator Dan Hays, *Chairman*

The Honourable Senator James Balfour, *Deputy Chairman*

and

The Honourable Senators:

Adams	Lefebvre
Austin, P.C.	*MacEachen (or Frith)
Balfour	*Murray (or Doody)
Hastings	Olson, P.C.
Hays	Ottenheimer
Kelly	Postras
Kenny	Roblin, P.C.

* *Ex officio Members*

(Quorum 4)

LE COMITÉ SÉNATORIAL PERMANENT DE
L'ÉNERGIE ET DES RESSOURCES NATURELLES

Président: L'honorable sénateur Dan Hays

Vice-président: L'honorable sénateur James Balfour

et

Les honorables sénateurs:

Adams	Lefebvre
Austin, c.p.	*MacEachen (ou Frith)
Balfour	*Murray (ou Doody)
Hastings	Olson, c.p.
Hays	Ottenheimer
Kelly	Postras
Kenny	Roblin, c.p.

* *Membres d'office*

(Quorum 4)

ORDERS OF REFERENCE

Extract from the *Minutes of Proceedings of the Senate*, Wednesday, June 21, 1989:

"The Honourable Senator Hays moved, seconded by the Honourable Senator Lewis:

That the Standing Senate Committee on Energy and Natural Resources be authorized to review the document entitled: "Energy and Canadians into the 21st Century: A Report on the Energy Options Process", tabled in the Senate on 16th August 1988 (Sessional Paper No. 332-1008) and in particular to examine the energy policy observations and recommendations contained therein; and

That the Committee present its final report no later than 30th June, 1990.

The question being put on the motion, it was—
Resolved in the affirmative."

Extract from the *Minutes of Proceedings of the Senate*, Wednesday, June 21, 1989:

"The Honourable Senator Hays moved, seconded by the Honourable Senator Neiman:

That the Standing Senate Committee on Energy and Natural Resources be authorized to review the extent to which Petro-Canada has met its original purpose, and to evaluate this purpose with respect to Petro-Canada's evolving role in the Canadian energy scene; and

That the Committee present its final report no later than 31st March, 1990.

The question being put on the motion, it was—
Resolved in the affirmative."

Extract from the *Minutes of Proceedings of the Senate*, Wednesday, 20th December, 1989:

"Pursuant to the Order of the Day, the Senate resumed the debate on the motion of the Honourable Senator Barootes, seconded by the Honourable Senator Asselin, P.C., for the second reading of the Bill C-23, An Act to amend the National Energy Board Act and to repeal certain enactments in consequence thereof.

After debate, and—

The question being put on the motion, it was—
Resolved in the affirmative.

The Bill was then read the second time.

ORDRES DE RENVOI

Extrait des *Procès-verbaux du Sénat* du mercredi 21 juin 1989:

«L'honorable sénateur Hays propose, appuyé de l'honorable sénateur Lewis:

Que le Comité sénatorial permanent de l'énergie et des ressources naturelles soit autorisé à étudier le document intitulé: «L'énergie et les Canadiens au seuil du 21^e siècle: Rapport de la confluence énergétique», déposé au Sénat le 16 août 1988 (document parlementaire n° 332-1008) et notamment d'examiner les commentaires formulés au sujet de la politique énergétique ainsi que les recommandations qu'il contient; et

Que le comité présente son rapport final au plus tard le 30 juin 1990.

La motion, mise aux voix, est adoptée.»

Extrait des *Procès-verbaux du Sénat* du mercredi 21 juin 1989:

«L'honorable sénateur Hays propose, appuyé de l'honorable sénateur Neiman:

Que le Comité sénatorial permanent de l'énergie et des ressources naturelles soit autorisé à établir dans quelle mesure la société Petro-Canada a réalisé son objectif initial et à évaluer cet objectif par rapport au rôle que doit assumer cette société sur la scène énergétique canadienne; et

Que le comité présente son rapport final au plus tard le 31 mars 1990.

La motion, mise aux voix, est adoptée.»

Extrait des *Procès-verbaux du Sénat* du mercredi 20 décembre 1989:

«Suivant l'Ordre du jour, le Sénat reprend le débat sur la motion de l'honorable sénateur Barootes, appuyé par l'honorable sénateur Asselin, c.p., tendant à la deuxième lecture du Projet de loi C-23, Loi modifiant la Loi sur l'Office national de l'énergie et abrogeant certaines lois en conséquence.

Après débat,

La motion, mise aux voix, est adoptée.

Le projet de loi est alors lu la deuxième fois.

The Honourable Senator Barootes moved, seconded by the Honourable Senator Bolduc, that the Bill be referred to the Standing Senate Committee on Energy and Natural Resources.

The question being put on the motion, it was—
Resolved in the affirmative.”

L'honorable sénateur Barootes propose, appuyé par l'honorable sénateur Bolduc, que le projet de loi soit déposé au Comité sénatorial permanent de l'énergie et des ressources naturelles.

La motion, mise aux voix, est adoptée.»

Le greffier du Sénat

Gordon Barnhart

Clerk of the Senate

MINUTES OF PROCEEDINGS

WEDNESDAY, MARCH 14, 1990
(19)

[Text]

The Senate Standing Committee on Energy and Natural Resources met *in camera*, at 12:40 p.m. this day, the Chairman, the Honourable Senator Dan Hays, presiding.

Members of the Committee present: The Honourable Senators Adams, Austin, Hays, Lefebvre, Olson, Ottenheimer and Roblin (7).

In attendance: From Dean Clay Associates: Mr. Dean Clay.

The Committee, in compliance with the Order of Reference dated December 20, 1989, proceeded to consider Bill C-23, An Act to amend the National Energy Board Act and to repeal certain enactments in consequence thereof.

The Committee, in compliance with the Order of Reference of Wednesday, June 21, 1989 proceeded to review the extent to which Petro-Canada has met its original purpose, and to evaluate this purpose with respect to Petro-Canada's evolving role in the Canadian energy scene.

At 2:00 p.m. the Committee adjourned to the call of the Chair.

WEDNESDAY, MARCH 21, 1990
(20)

The Senate Standing Committee on Energy and Natural Resources met *in camera*, at 12:00 p.m. this day, the Chairman, the Honourable Senator Dan Hays, presiding.

Members of the Committee present: The Honourable Senators Balfour, Hastings, Hays and Olson (4).

In attendance: From Dean Clay Associates: Mr. Dean Clay.

The Committee, in compliance with the Order of Reference dated December 20, 1989, proceeded to consider Bill C-23, An Act to amend the National Energy Board Act and to repeal certain enactments in consequence thereof.

At 12:13 p.m. the Committee adjourned to the call of the Chair.

MONDAY, APRIL 2, 1990
(21)

The Senate Standing Committee on Energy and Natural Resources met *in camera*, at 9:15 a.m. this day, the Chairman, the Honourable Senator Dan Hays, presiding.

Members of the Committee present: The Honourable Senators Adams, Balfour and Hays. (3).

In attendance: From Dean Clay Associates: Mr. Dean Clay.

Witness:

From Michael Jarvis Consultants Limited:

Mr. Michael Jarvis.

The Committee, in compliance with the Order of Reference of Wednesday, June 21, 1989 proceeded to consider the Draft Report on Petro-Canada.

The witness made a statement and answered questions.

PROCÈS-VERBAUX

LE MERCREDI 14 MARS 1990
(19)

[Traduction]

Le Comité sénatorial permanent de l'énergie et des ressources naturelles se réunit aujourd'hui à huis clos, à 12 h 40, sous la présidence de l'honorable sénateur Dan Hays (président).

Membres du Comité présents: Les honorables sénateurs Adams, Austin, Hays, Lefebvre, Olson, Ottenheimer et Roblin (7).

Présent: De Dean Clay Associates: M. Dean Clay.

En conformité avec son ordre de renvoi du 20 décembre 1989, le Comité poursuit l'examen du projet de loi C-23, Loi modifiant la Loi sur l'Office national de l'énergie et abrogeant certaines lois en conséquence.

En conformité avec son ordre de renvoi du mercredi 21 juin 1989, le Comité continue d'examiner dans quelle mesure la société Petro-Canada a réalisé son objectif initial et d'évaluer cet objectif par rapport au rôle que doit assumer cette société sur la scène énergétique canadienne.

À 14 heures, le Comité suspend ses travaux jusqu'à nouvelle convocation de la présidence.

LE MERCREDI 21 MARS 1990
(20)

Le Comité sénatorial permanent de l'énergie et des ressources naturelles se réunit aujourd'hui à huis clos, à midi, sous la présidence de l'honorable sénateur Dan Hays (président).

Membres du Comité présents: Les honorables sénateurs Balfour, Hastings, Hays et Olson (4).

Présent: De Dean Clay Associates: M. Dean Clay.

En conformité avec son ordre de renvoi du 20 décembre 1989, le Comité poursuit l'examen du projet de loi C-23, Loi modifiant la Loi sur l'Office national de l'énergie et abrogeant certaines lois en conséquence.

À 12 h 13, le Comité suspend ses travaux jusqu'à nouvelle convocation de la présidence.

LE LUNDI 2 AVRIL 1990
(21)

Le Comité sénatorial permanent de l'énergie et des ressources naturelles se réunit aujourd'hui à huis clos, à 9 h 15, sous la présidence de l'honorable sénateur Dan Hays (président).

Membres du Comité présents: Les honorables sénateurs Adams, Balfour et Hays. (3).

Présent: De Dean Clay Associates: M. Dean Clay.

Témoin:

De Michael Jarvis. Consultants Limited:

M. Michael Jarvis.

En conformité avec l'ordre de renvoi du mercredi 21 juin 1989, le Comité poursuit l'examen du projet de rapport sur la société Petro-Canada.

Le témoin fait un exposé et répond aux questions.

At 11:40 a.m. the Committee adjourned until 2:10 p.m. later this day.

AFTERNOON SITTING

(22)

The Senate Standing Committee on Energy and Natural Resources met at 2:10 p.m. this day, the Chairman, the Honourable Senator Dan Hays, presiding.

Members of the Committee present: The Honourable Senators Adams, Balfour, Hays, Kenny, Lefebvre and Roblin (6).

In attendance: From Dean Clay Associates: Mr. Dean Clay.

Also in attendance: The Official Reporters of the Senate.

Witness:

From the Rocky Mountain Institute:

Mr. Amory Lovins, Vice-President and Director of Research.

The Committee, in compliance with the Order of Reference dated Wednesday, June 21, 1989, proceeded to review the document entitled: "Energy and Canadians into the 21st Century: A Report on the Energy Options Process" and in particular to examine the energy policy observations and recommendations contained therein.

The witness made a statement and answered questions.

At 4:10 p.m., the Committee adjourned to the call of the Chair.

ATTEST:

Le greffier du Comité

Line Gravel

Clerk of the Committee

À 11 h 40, le Comité suspend ses travaux jusqu'à 14 h 10.

SÉANCE DE L'APRÈS-MIDI

(22)

Le Comité sénatorial permanent de l'énergie et des ressources naturelles se réunit aujourd'hui, à 14 h 10, sous la présidence de l'honorable sénateur Dan Hays (président).

Membres du Comité présents: Les honorables sénateurs Adams, Balfour, Hays, Kenny, Lefebvre et Roblin (6).

Présent: De Clean Clay Associates: M. Dean Clay.

Également présents: Les sténographes du Sénat.

Témoin:

Du Rocky Mountain Institute:

M. Amory Lovins, vice-président et directeur de recherche.

En conformité avec son ordre de renvoi du mercredi 21 juin 1989, le Comité examine le document intitulé «Les Canadiens et l'énergie au seuil du XXI^e siècle: Rapport de la Confluence énergétique», plus particulièrement des observations et recommandations qu'il contient au sujet de la politique énergétique.

Le témoin fait un exposé et répond aux questions.

À 16 h 10, le Comité suspend ses travaux jusqu'à nouvelle convocation de la présidence.

ATTESTÉ:

REPORT OF THE COMMITTEE

Wednesday, March 21, 1990

The Standing Senate Committee on Energy and Natural Resources has the honour to present its

SEVENTH REPORT

Your Committee, which was authorized by the Senate on June 21, 1989, to review the extent to which Petro-Canada has met its original purpose, and to evaluate this purpose with respect to Petro-Canada's evolving role in the Canadian energy scene, respectfully requests that the date of presenting its final report be extended from 31 March 1990 to no later than 15 May 1990.

Respectfully submitted,

Thursday, March 22, 1990

The Standing Senate Committee on Energy and Natural Resources has the honour to present its

EIGHTH REPORT

Your Committee, to which was referred the Bill C-23, An Act to amend the National Energy Board Act and to repeal certain enactments in consequence thereof, has, in obedience to the Order of Reference of Wednesday, December 20, 1989, examined the said Bill and now reports the same without amendment, with the following observations:

The Committee agrees with the intent of this bill to simplify export procedures and avoid regulatory duplication in the electrical sector, but it has reservations regarding the means by which it is achieved.

Some Committee members share the misgivings of witnesses who questioned the wisdom of transferring to the Governor in Council the authority to designate a hearing in the case of an application to export electricity or to construct an international power line. As the legislation stands, the National Energy Board is directed to hold public hearings in such cases; the amended legislation has these applications handled by a permitting process unless the Governor in Council accepts a recommendation from the Board to designate a particular application for public hearings.

The Committee agrees that the hearing process at the federal level should be discretionary to avoid duplicating provincial review processes where those reviews are adequately performed, but some Senators question why the discretion is being vested in the political domain. The Board could have been given that discretionary power to designate hearings, subject to the stipulation that the Board must satisfy itself that the provincial review process in the case at hand has been substantially deficient. A federal hearings process would no longer be mandatory, providing the opportunity to avoid unnecessary duplication with provincial regulation, but a regulatory agency expert in these matters and judgements would then have retained the authority to prescribe hearings when in its opinion the interests of all Canadians had not been properly addressed in a provincial review process.

RAPPORT DU COMITÉ

Le mercredi 21 mars 1990

Le Comité sénatorial permanent de l'énergie et des ressources naturelles a l'honneur de présenter son

SEPTIÈME RAPPORT

Votre Comité, qui a été autorisé par le Sénat le 21 juin 1989 à établir dans quelle mesure la société Petro-Canada a réalisé son objectif initial et à évaluer cet objectif par rapport au rôle que doit assumer cette société sur la scène énergétique canadienne, demande respectueusement que la date de présentation de son rapport final soit reportée du 31 mars 1990 au 15 mai 1990, au plus tard.

Respectueusement soumis,

Le jeudi 22 mars 1990

Le Comité sénatorial permanent de l'énergie et des ressources naturelles a l'honneur de présenter son

HUITIÈME RAPPORT

Votre Comité, auquel a été déposé le Projet de loi C-23, Loi modifiant la Loi sur l'Office national de l'énergie et abrogeant certaines lois en conséquence, a, conformément à son ordre de renvoi du mercredi 20 décembre 1989, étudié ledit projet de loi et en fait maintenant rapport sans amendement, avec les observations suivantes:

Votre Comité souscrit à l'objet du projet de loi, qui vise à simplifier les formalités d'exportation et à éviter le dédoublement de la réglementation régissant le secteur de l'électricité, mais il fait des réserves sur la façon dont on propose de le réaliser.

Certains membres de votre Comité partagent l'appréhension des témoins selon lesquels il n'est peut-être pas sage de transférer au gouverneur en conseil le pouvoir d'ordonner la tenue d'une audience publique au sujet des demandes d'exportation d'électricité ou de construction de lignes internationales. Dans ces deux cas, la loi actuelle oblige l'Office national de l'énergie à tenir des audiences publiques; les modifications proposées dans le projet de loi soumettraient dorénavant ces demandes à une simple procédure de délivrance de permis, sauf lorsque le gouverneur en conseil accepterait la recommandation de l'Office de les soumettre à des audiences publiques.

Le Comité convient qu'au niveau fédéral, le pouvoir d'ordonner la tenue d'audiences devrait être discrétionnaire afin d'éviter la répétition de la procédure provinciale d'examen lorsque ledit examen a été effectué dans les formes prescrites, mais certains sénateurs se demandent pourquoi l'on souhaite conférer ce pouvoir au titulaire d'une charge politique. On aurait pu le conférer à l'Office en précisant que pour ordonner une audience, il doit avoir la preuve qu'en l'espèce, la procédure provinciale d'examen présentait des vices graves. L'examen fédéral n'aurait plus été obligatoire, ce qui aurait permis d'éviter le dédoublement inutile de la réglementation provinciale, mais un organisme de réglementation spécialisé dans ces questions aurait encore eu le pouvoir d'ordonner la tenue d'audiences dans les cas où l'examen provincial n'aurait pas

The Committee is further concerned about the process by which an application is considered for designated hearings. How much of this process will be revealed to the public? Responding to the questioning of a Committee member, the Minister of Energy, Mines and Ressources made the following comments on public disclosure in a letter to the Committee of February 28, 1990. With reference first to reasons for decisions by the Board when it issues a permit, licence or certificate or denies an application, the Minister states:

I am advised that the *National Energy Board Act* does not require the Board issue reasons for decisions. However, as the Board is a quasi-judicial body, its practice has always been to issue reasons for decisions. This will not change when the Act is amended by Bill C-23 . . .

When the Governor in Council is called upon to respond to a Board recommendation that a particular application be designated for hearings, the answer is less satisfying:

You will appreciate that, for reasons of Cabinet confidentiality, it would not be appropriate to require the reasons for the Governor in Council's decision to be released. I have no hesitation in stating, however, that the Minister of Energy, Mines and Ressources would certainly be held accountable for the decision . . .

Today the decision-making process is vested in a regulatory agency which traditionally provides the public with the rationale for its actions. With the passage of Bill C-23, decision-making will be vested in a political body which does not have to explain its actions to the public, and which by tradition will not reveal those reasons. Some members of the Committee believe that this change is not in the general interest of Canada.

Environmental concerns were an important aspect of the testimony received both by this Committee and by the House Legislative Committee on Bill C-23. Questioned by this Committee about James Bay hydro-electric development as an example, the Minister acknowledged that there had been no public hearings on James Bay I and in reply to the question can the same thing happen with the next phase of James Bay development, he observed:

I do not believe that a sponsoring province today can withstand the political reality or the environmental agenda or fulfill its public obligations without public hearings on massive projects of this kind . . .

Some Committee members, on the other hand, would prefer to see more tangible safeguards for the public interest. However, it was observed by the Committee that two recent decisions by the Federal Court of Appeal regarding the Rafferty-Alameda project in Saskatchewan and the Oldman River dam in Alberta confirm that the courts are taking a firm position on

tenu suffisamment compte de l'intérêt de l'ensemble des Canadiens.

Le Comité s'interroge en outre sur la façon dont l'on décidera si une demande doit ou non faire l'objet d'audiences publiques. Dans quelle mesure la procédure employée sera-t-elle rendue publique? En réponse aux questions d'un membre de votre Comité au sujet de la divulgation publique, le ministre de l'Énergie, des Mines et des Ressources a tenu, dans une lettre au Comité datée du 28 février 1990, les propos cités plus loin. Premièrement, à l'égard des raisons qui motivent l'Office lorsqu'il décide de délivrer un permis, une licence ou un certificat ou de rejeter une demande, le ministre écrit:

L'on m'a fait savoir que la *Loi sur l'Office national de l'énergie* n'oblige pas celui-ci à divulguer les raisons qui motivent ses décisions. Toutefois, comme l'Office est un organisme quasi-judiciaire, il l'a toujours fait, et il continuera de le faire lorsque la loi aura été modifiée par le projet de loi C-23 . . .

Par contre, la réponse du ministre est moins satisfaisante à l'égard des cas où le gouverneur en conseil devra, sur la recommandation de l'Office, ordonner de soumettre une demande à des audiences publiques. Le ministre écrit ceci:

Vous conviendrez qu'il serait contraire à la confidentialité des travaux du Cabinet d'exiger la divulgation des raisons motivant la décision du gouverneur en conseil. Cela dit, il me semble certain que le ministre de l'Énergie, des Mines et des Ressources devrait répondre de la décision . . .

À l'heure actuelle, la prise des décisions est confiée à un organisme de réglementation qui divulgue invariablement au public les motifs à l'origine de ses décisions. Si le projet de loi C-23 est adopté, les décisions incomberont à une instance politique qui n'est pas tenue de justifier publiquement ses décisions et qui, eu égard à la tradition, refusera de le faire. De l'avis de certains membres de votre Comité, cela n'est pas dans l'intérêt général du Canada.

Les préoccupations environnementales caractérisaient de nombreux témoignages entendus tant par votre Comité que par le comité législatif de la Chambre des communes chargé d'examiner le projet de loi. Lorsque votre Comité l'a interrogé au sujet de l'aménagement hydro-électrique de la Baie James, notamment, le ministre a admis que la phase I du projet n'avait pas fait l'objet d'audiences publiques; et lorsqu'il lui a été demandé si la même chose risquait de se produire à la prochaine étape du projet, il a fait l'observation suivante:

Je ne crois pas qu'à notre époque, compte tenu de la réalité politique, des défis que nous devons relever en matière d'environnement et de ses devoirs envers la population, un gouvernement provincial favorable à des projets énergétiques d'une telle ampleur puisse y donner suite sans les soumettre à des audiences publiques . . .

Par contre, certains membres de votre Comité préféreraient que l'on prenne des mesures plus tangibles pour protéger l'intérêt public. Votre Comité a cependant fait observer que deux jugements récents de la Cour fédérale d'appel, portant respectivement sur le projet Rafferty-Alameda, en Saskatchewan, et sur le projet de construction d'un barrage sur la rivière Oldman, en Alberta, confirment que les tribunaux prennent très

the Government of Canada's role in conducting environmental assessments under the *Department of the Environment Act*.

The Grand Council of the Crees of Quebec added the concern that, if Bill C-23 is made law before the current Board hearings process on James Bay development is completed, that Hydro-Quebec might withdraw its application and reapply under the new provisions, hoping that the Governor in Council would not designate a hearing. The Minister responded to this concern by saying:

I cannot speak for the NEB or a hypothetical Governor in Council. In reality what I can say, as Minister of Energy, knowing the reality, is that I do not see how the federal government of the day could proceed without a full hearing. I just do not believe it can happen.

The Committee expects that any hearing process begun under the current law will be required by the federal government to proceed to completion.

Respectfully submitted,

au sérieux le rôle que doit jouer le gouvernement du Canada dans l'exécution des évaluations environnementales prévues par la *Loi sur le ministère de l'Environnement*.

Le Grand Conseil des Cris du Québec a même dit craindre que si le projet de loi C-23 est adopté avant la fin des audiences sur la phase II de l'aménagement de la Baie James, Hydro-Québec pourrait retirer sa demande et en présenter une autre aux termes des nouvelles dispositions dans l'espoir que le gouverneur en conseil n'ordonne pas la tenue d'audiences publiques, ce à quoi le ministre a répondu:

Je ne peux parler au nom de l'Office national de l'énergie ni d'un éventuel gouverneur en conseil. Tout ce que je peux dire, en tant que ministre de l'Énergie conscient de la réalité, c'est que je ne vois pas comment le gouvernement fédéral du moment pourrait autoriser le projet sans ordonner la tenue d'audiences publiques. Je ne crois tout simplement pas que ce soit possible.

De l'avis du Comité, le gouvernement fédéral exigera que les audiences publiques commencées sous le régime de la loi actuelle soient menées à terme.

Respectueusement soumis,

Le président

Daniel Hays

Chairman

EVIDENCE

Ottawa, Monday, April 2, 1990

[Text]

The Standing Senate Committee on Energy and Natural Resources met this day at 2:00 p.m. to review the document entitled: "Energy and Canadians into the 21st Century": A Report on the Energy Options Process"; and in particular to examine the energy policy observations and recommendations contained therein.

Senator Dan Hays (Chairman) in the Chair.

The Chairman: I will call the meeting to order and welcome Mr. Amory Lovins who is appearing before the committee today in connection with our reference on the Energy Options paper. We feel privileged to have him before us today, and he will also be appearing before the Commons environment committee later in the week. In addition to that, he was one of the presenters at a recent conference in Vancouver which Senators Lefebvre and Roblin attended. I am very pleased to welcome you, Mr. Lovins. You have had a remarkable career in a field in which this committee is interested, the energy field, and we are very pleased to have you. I do not want to waste too much time on introductions, so I will leave it at that. We have a copy of your background before us, and rather than put it on the record, we will use the time to hear from you. I understand that your plane departs Ottawa at 5 o'clock; so, if it is satisfactory, we will use 3:45 p.m. as an outside time at which to close our meeting. Without further comment, Mr. Lovins, I turn the floor over to you.

Mr. Amory Lovins, Vice-President and Director of Research, Rocky Mountain Institute: It is a pleasure to be able to appear before this committee and to share good news with you about recent developments in the more productive use of Canada's energy and what that can mean for solving many of our environmental and economic problems simultaneously. In most of the industrialized countries, and to a considerable extent in Canada, there has been some very gratifying progress in wringing more work out of the energy we already have. For example, in the United States over the past decade we have had over seven times as much new energy from savings as from all net increases of supply; and, of the increased supply, more from renewable sources than from nonrenewables. This cuts approximately \$150 billion U.S. per year off my country's energy bill—roughly one federal budget deficit. On the other hand, if we were in aggregate as efficient as are our major competitors, we would save another 1 1/3 deficit; and if we were as efficient as we ought to be to be cost effective—that is, if we used energy in a way that saves money—we would save several trillion dollars, which is enough to pay off the whole national debt.

Another way to look at the situation is that we have twice as much left to do as we have done already; that is, the energy that the United States still wastes costs us two deficits or more than our entire military budget of \$10,000 a second. We are automatically at a 5 per cent cost disadvantage against Japa-

TÉMOIGNAGES

Ottawa, le lundi 2 avril 1990

[Traduction]

Le Comité sénatorial permanent de l'énergie et des ressources naturelles se réunit aujourd'hui, à 14 heures, pour étudier le document intitulé «*Les Canadiens et l'énergie au seuil du XXI^e siècle*» : Rapport de la Confluence énergétique», plus particulièrement, les observations et les recommandations qui s'y trouvent au sujet de la politique énergétique.

Le sénateur Dan Hays (président) occupe le fauteuil.

Le président: Pour débiter la séance, je désire accueillir M. Amory Lovins, qui comparaît devant nous aujourd'hui au sujet du rapport de la Confluence énergétique. Nous pouvons nous estimer privilégiés par sa présence; il comparaitra également, plus tard dans la semaine, devant le Comité de l'environnement de la Chambre des communes. Par ailleurs, il était l'un des présentateurs à une conférence tenue récemment à Vancouver, à laquelle assistaient les sénateurs Lefebvre et Roblin. Je suis très heureux de vous souhaiter la bienvenue, monsieur Lovins. Votre carrière dans le domaine qui intéresse le Comité, c'est-à-dire l'énergie, est certes remarquable et nous sommes très heureux de pouvoir vous entendre. Je préférerais que nous ne perdions pas trop de temps aux présentations. Nous avons tous ici copie de vos antécédents professionnels. Plutôt que de les faire verser dans le compte rendu, nous consacrerons ce temps à vous écouter. J'ai cru comprendre que votre avion part d'Ottawa à 17 heures, de sorte que, si cela vous convient, la séance sera levée au plus tard à 15 h 45. Sans plus attendre, monsieur Lovins, je vous cède la parole.

M. Amory Lovins, vice-président et directeur de la recherche, Rocky Mountain Institute: C'est un plaisir pour moi de pouvoir venir ici aujourd'hui partager avec vous la bonne nouvelle au sujet des progrès accomplis dans l'utilisation de l'énergie au Canada et comment cela peut jouer dans la solution de bon nombre de nos problèmes à la fois environnementaux et économiques. La plupart des pays industrialisés et, dans une très grande mesure, le Canada, ont réussi à accroître sensiblement le rendement de leur énergie. Par exemple, aux États-Unis, durant la dernière décennie, nous avons produit sept fois autant d'énergie au moyen d'économies que de toutes les augmentations nettes de l'offre; et des approvisionnements accrus, plus viennent de sources renouvelables que de sources épuisables. Ces réalisations réduisent d'approximativement 150 milliards de dollars US la facture annuelle d'énergie de mon pays—l'équivalent environ du déficit budgétaire fédéral. Par contre, si nous étions aussi efficaces que nos principaux concurrents, nous aurions réussi à réaliser des économies additionnelles équivalant à 1 1/3 du déficit; et si nous étions aussi efficaces que nous devrions l'être pour être rentables, c'est-à-dire si nous utilisions l'énergie de façon à économiser de l'argent, nous épargnerions plusieurs billions de dollars, de quoi rembourser toute la dette nationale.

Si l'on regarde la situation sous un autre angle, il nous reste deux fois plus à faire que ce que nous avons réalisé jusqu'ici, c'est-à-dire que le coût de l'énergie que continuent de gaspiller les États-Unis représente deux déficits, soit plus que toutes nos dépenses militaires de 10 000 \$ à la seconde. Au départ, nos

[Text]

nese exports because of our twice as great aggregate energy intensity. I appreciate that such aggregates can be misleading, but they do mean something qualitatively. Really it is much worse than that, and I think this is an important lesson for Canada. When you use energy inefficiently, as both our countries do, you leverage large investments into unnecessary energy supply, which is very expensive and starves other sectors of much needed capital. For example, in the United States we are still spending \$60 billion a year, half in private capital and half in federal subsidy, to expand electrical supply. That equals our total investment in all durable goods manufacturing industries. No wonder we cannot compete. We are spending our money on the wrong things.

Also, this competitive target is moving rapidly. For example, Japan and in particular its heavy industrial sector, is not only less electric intensive than the United States by an average of about 36 per cent over the whole economy, but Japan is reducing the electric intensity per tonne of output in the same heavy industries in which the United States is increasing electric intensity per tonne of output. There is a very similar story to be told with respect to Canada's electric intensity patterns and their implications for international competitiveness.

Mr. Chairman, I am focusing on electricity because it is by far the most costly and most capital intensive form of energy, and also because if, on the margin, your generation is fossil fueled, you then have great environmental leverage in avoiding CO₂ and acid gas emissions by not emitting electricity, because each unit of electricity you save will save three or four units of coal at the power plant.

Therefore it is encouraging that there has been a recent revolution in new ways to wring more work out of each kilowatt hour. In fact, most of the best technologies we now have for doing this did not exist a year ago. The same was true a year ago, and I dare say the same will be true a year from now. It is now possible to save twice as much electricity as we could five years ago at only a third of the real cost. That is a six-fold gain in cost effective potential in five years and almost a thirty-fold gain in ten years. Therefore, the billion dollar program proposed by Ontario Hydro barely scratches the surface of how much electric efficiency is available and worth buying.

If we look at where the savings are, we have to start by asking what the electricity is used for. I regret that I did not have time to prepare a Canadian end use summary, but the pattern is not very different from that in the United States. You use a bit less lighting than we do. We are about 20 per cent lighting plus some more for space conditioning to take away the heat of the lights. We are about half motors altogether, some for space and food cooling but chiefly in industry. Indeed, motors use almost three-quarters of the industrial electricity in Ontario, for example, and I believe that is the case in all of Canada. You have a fairly high use of electricity for low temperature

[Traduction]

produits coûtent 5 p. 100 de plus que les exportations japonaises parce que nous utilisons deux fois plus d'énergie qu'eux pour les fabriquer. Je suis conscient que de telles généralisations peuvent être trompeuses, mais elles ont quand même une certaine valeur qualitative. En fait, la situation est pire, et je crois que le Canada a une leçon importante à en tirer. Lorsque l'énergie est mal utilisée, comme c'est le cas dans nos deux pays, on investit d'énormes sommes à l'acquisition d'approvisionnements énergétiques inutiles qui sont très coûteux et privent d'autres secteurs de capitaux essentiels. Par exemple, aux États-Unis, nous continuons de consacrer 60 milliards de dollars par année—la moitié en capitaux privés et l'autre moitié en subsides fédéraux—à accroître l'approvisionnement en électricité. Cette somme représente tout notre investissement dans les industries de fabrication de biens durables. Faut-il s'étonner que nous ne soyons pas concurrentiels? Nous dépensons mal notre argent.

De plus, notre cible de rattrapage change rapidement. Ainsi, le Japon, plus particulièrement son secteur de l'industrie lourde, non seulement ne consomme en moyenne qu'environ 36 p. 100 de l'électricité qu'utilisent les États-Unis mais il réduit aussi son intensité d'utilisation par tonne de produit dans les mêmes industries lourdes dans lesquelles les États-Unis accroissent cette consommation. Il en va à peu près de même avec les courbes de consommation d'électricité au Canada et leurs conséquences sur sa compétitivité internationale.

Monsieur le président, je parle essentiellement d'électricité parce qu'elle est de loin la forme d'énergie la plus coûteuse, qui mobilise le plus de capitaux; par ailleurs, en marge, si votre génération s'est alimentée en combustibles fossiles, alors c'est vous qui avec la plus grande possibilité d'éviter les émissions de CO₂ et de gaz acides en réduisant le recours à l'électricité, car chaque unité d'électricité économisée évitera la combustion de trois ou quatre unités de charbon à la centrale.

Par conséquent, la révolution survenue récemment dans les façons de tirer plus de chaque kilowattheure est encourageante. En fait, la plupart des meilleures techniques dont nous disposons pour le faire n'existaient même pas il y a un an. On aurait pu en dire autant il y a un an et, j'ose dire, qu'il en sera de même dans un an. Il est maintenant possible d'économiser deux fois plus d'électricité que nous l'aurions fait il y a cinq ans, mais à seulement un tiers du coût réel. Il s'agit donc d'un gain sextuplé du potentiel de rentabilité en cinq ans et d'un gain de presque 30 en dix ans. Par conséquent, le programme d'un milliard de dollars proposé par Ontario Hydro est bien peu par rapport à l'efficacité électrique qui est réalisable et qui vaut la peine d'être acquise.

Lorsqu'on examine les possibilités d'économie, il faut d'abord se demander à quoi sert l'électricité. Je regrette de n'avoir pas eu le temps de dresser un bilan de l'utilisation finale au Canada, mais la courbe n'est pas très différente de celle des États-Unis. Vous consommez un peu moins d'électricité pour l'éclairage que nous ne le faisons. Nous en utilisons à peu près 20 p. 100 de plus que vous pour cette fin, plus de l'électricité pour la climatisation afin de se débarrasser de la chaleur produite par les lampes. Dans l'ensemble, à peu près la moitié de l'électricité consommée est consacrée à des moteurs, certains pour le refroidissement des locaux et des aliments,

[Text]

heating and cooling, and for high temperature heating I think your share of electrolysis may be a little higher, but the differences in this respect between our two countries are not at all important for the conclusions I am going to draw.

We are as similar as any two countries in electricity end use structure and, indeed, in the efficiencies and types of equipment that use the electricity.

It is now possible, while delivering unchanged or improved services, to save about three-quarters of all the electricity in the United States. It is much cheaper than we can make it in existing thermal plants even if building them were to cost nothing. Roughly one-quarter of our electricity can be saved in lighting and associated space conditioning, another quarter in motors and another quarter in everything else.

This is a surprising conclusion. I should perhaps emphasize that it is based on measured rather than estimated or projected data, on the cost and performance of real devices now on the North American market, and these are extensively documented in very detailed reports which my institute provides for EMR, the Ontario Ministry of Energy and all of the major and some of the minor utilities in Canada, as well as to about 130 other organizations, chiefly utilities and governments, in 30 countries. So far nobody has told us what is wrong with the numbers, so we have some confidence that they are indeed correct.

Let me give some examples of where these savings come from and then talk about how to achieve them and what they mean for environment and other public policy issues. Roughly half of the lighting energy in both our countries is used in fluorescent lights, such as the one over your head, Mr. Chairman, and I dare say this is very like the fixtures of which we have roughly 1.5 billion in the United States, with four 4-foot lamps and a couple of electromagnetic ballasts.

The first thing we would normally do to such fixtures is to install above the lamps a reflector with a cross-section rather like this, computer designed to be customized for the fixture and the distribution of light we want. Of course, it is much longer than this little piece, but such a reflector is so shaped and so shiny that it lets you take away half the lamps, move the remaining lamps to new positions and still get almost the same amount of light underneath that you had before. It would also appear that all of the original lamps are still there, but that is done with mirrors. The reflector makes a virtual image of the missing lamps. In a building like this, for example, the use of such reflectors, while not changing the illumination materially, leaves you with a lot of unused lamps, each of

[Traduction]

mais essentiellement dans l'industrie. En fait, les moteurs consomment presque les trois quarts de l'électricité absorbée par l'industrie en Ontario, par exemple, et je crois que c'est le cas pour l'ensemble du pays. Vous affichez une utilisation assez élevée de l'électricité pour le chauffage et le refroidissement à basse température et, dans le cas du chauffage à haute température, je crois que votre part d'électrolyse serait peut-être un peu plus élevée, mais les écarts affichés à cet égard entre nos deux pays n'influent pas vraiment sur les conclusions que je m'appête à tirer.

La courbe de notre utilisation finale d'électricité et, en fait, des efficacités et des types d'équipement électrique est très similaire.

Il est maintenant possible, tout en maintenant la prestation des services ou même en l'améliorant, d'économiser environ les trois quarts de toute l'électricité consommée aux États-Unis. Elle est bien meilleur marché que nous ne pourrions la rendre dans les centrales thermiques actuelles, même si leur construction ne nous coûtait rien. À peu près le quart de notre électricité peut être économisé en éclairage et en conditionnement connexe des locaux, une autre quart au titre de la consommation des moteurs et, enfin, un dernier quart dans toutes les autres utilisations.

Cette conclusion a de quoi étonner. Je devrais peut-être souligner qu'elle repose sur des données mesurées plutôt que sur des évaluations ou des projections, sur le coût et le rendement d'appareils réels actuellement en vente sur le marché nord-américain, et que ceux-ci sont bien documentés dans des rapports très détaillés que fournit mon institut à EMR, au ministère ontarien de l'Énergie et à tous les grands services publics canadiens, même à de moins importants, ainsi qu'à environ 130 autres organismes de 30 autres pays, essentiellement des services publics et des gouvernements. Jusqu'ici, personne ne s'est plaint de ces chiffres, de sorte que nous sommes assez confiants de leur exactitude.

Permettez-moi de vous citer quelques exemples des possibilités d'économie et des moyens de les réaliser. Je m'arrêterai aussi à leur incidence sur l'environnement et sur d'autres questions d'intérêt public. La moitié à peu près de l'énergie consacrée à l'éclairage dans nos deux pays est absorbée par des lampes fluorescentes comme celle au-dessus de votre tête, Monsieur el président, et, j'ose dire, très similaires aux 1,5 milliard de lampes que nous avons aux États-Unis, soit 4 tubes de 4 pieds et une paire de ballasts électromagnétiques.

La première modification habituellement apportée à de tels appareils consiste à installer au-dessus de la lampe un réflecteur dont la section a l'air de ceci à peu près, de conception assistée par ordinateur et adaptée à l'appareil et à l'éclairage désiré. Bien sûr, le réflecteur est beaucoup plus long que cette petite pièce que je vous montre, mais sa forme et sa brillance sont telles que vous pouvez retirer la moitié des tubes, déplacer ceux qui restent et obtenir la même quantité de lumière qu'auparavant. La lampe modifiée donne aussi l'impression que les tubes originaux sont encore là, mais c'est une impression créée à l'aide de miroirs. Le réflecteur reproduit une image des tubes qui manquent. Dans un immeuble comme celui-ci, par exemple, l'utilisation de tels réflecteurs, bien

[Text]

which is worth on the order of \$20 Canadian per year in avoided operating costs.

Then, when you are moving the lamps to new positions, that is a good time to replace them with lamps with a more modern phosphor, which will give about 17 per cent more light per watt but the light will have a much more accurate and pleasant colour. Then the ballast controlling the current to the lamps can be replaced with an electronic high frequency version, which eliminates flicker and hum and saves electricity by nine mechanisms. Altogether the savings would vary from roughly 50 per cent in this room to more like 90 per cent in a well day-lit perimeter office.

We know from both calculation and field experience that this package of better reflectors, lamps, ballasts and controls, including daylight dimming and occupancy sensors, can save 70 to 90-odd per cent of the electricity in fixtures like these at a cost on the order of over seven-tenths of a Canadian cent per kilowatt hour. Almost half of the lighting energy is used in incandescent lights, which we normally replace with compact fluorescents.

As part of my little suitcase here, containing in U.S. savings potential 200 gigawatts in two Alaskas, I have brought a variety of such lamps. They screw into a regular socket as long as it is not on a dimmer. This one is 11 watts replacing 40; this one is 18 replacing 75. Not only do they save three-quarters of the electricity, they also last about 13 times as long as an ordinary lamp. Therefore, each of them saves one dozen replacement lamps and trips up a ladder. That more than pays for them, so the electric savings are better than free. The cost of the saved electricity is typically minus several cents per kilowatt hour.

These miniaturized ultra-components I have talked about, are with the tri-stimulus phosphor and electronic ballasts and so on. You can get even better economics with modular versions that can be assembled from a variety of components. For example, if you put these bits together, you have an 8.5 watt lamp replacing 75 watts. Or, if you prefer something decorative, there are about 15 kinds of Victorian glass globes, and so on, that can be put on these, and they also come in an astonishing variety, including high frequency electronic versions like this Swiss one, which takes six different sizes of lamps. Then you can put globe reflectors and other accessories on these outer threads. This one happens to be 14 watts replacing upwards of 100 watts.

These modular systems have a cost of saved energy on the order of minus 10 or 20 cents per kilowatt hour and are good for replacing, in the U.S., about fifty 1,000 megawatt power

[Traduction]

qu'elle ne change pas l'éclairage en termes de matériel, vous épargne bien des tubes dont l'exploitation coûte quelque 20 dollars canadiens par année.

Lorsque vous placez les tubes dans leur nouvelle position, c'est aussi le moment propice de les remplacer par des tubes à luminophore plus récent qui cédera environ 17 p. 100 plus de lumière par watt. De plus, cette lumière sera beaucoup plus exacte et elle aura une couleur plus agréable. Lorsque le ballast qui permet de régulariser le courant peut être remplacé par une version électronique à haute fréquence, il élimine les papillotements et les ronflements et permet d'économiser l'électricité au moyen de neuf mécanismes. Dans l'ensemble, les économies varieraient entre 50 p. 100 à peu près, dans cette pièce, à plus de 90 p. 100 dans un bureau où pénètre la lumière du jour.

Nous savons tant à partir de calculs que d'expérience sur le terrain que cette combinaison de réflecteurs, de tubes, de ballasts et de contrôles améliorés, y compris de détecteurs de baisse de la lumière du jour et d'occupation, peuvent faire épargner entre 70 et 90 p. 100 de l'électricité consommée par ces appareils à un coût de l'ordre de plus de sept dixièmes d'un cent canadien par kilowattheure. Presque la moitié de l'énergie absorbée par l'éclairage est utilisée dans des lampes incandescentes que nous remplaçons habituellement par des lampes fluorescentes compactes.

Dans ma petite valise ici, qui contient les moyens d'économiser 200 gigawatts, soit le double de la consommation de l'Alaska, j'ai apporté toute une série de ces ampoules. Elles se vissent dans une douille ordinaire, du moment qu'il n'y a pas de rhéostat. Celle-ci est une ampoule de 11 watts qui en remplace une de 40; l'autre est de 18 watts et remplace une ampoule de 75 watts. Non seulement font-elles économiser les trois quarts de l'électricité, mais elles durent également environ treize fois plus longtemps que les ampoules ordinaires. Par conséquent, chacune d'entre elles vous fait épargner une douzaine d'ampoules de remplacement et des voyages dans l'escalier. Son coût est donc plus que récupéré: de la sorte, non seulement les économies d'électricité sont-elles gratuites, elles rapportent. Le coût de l'électricité économisée représente typiquement moins plusieurs cents par kilowatt heure.

J'ai déjà parlé de ces ultracomposantes miniaturisées, à luminophore à triple excitation et à ballast électronique, etc. Les versions modulaires qui peuvent être assemblées de diverses composantes sont encore plus économiques. Par exemple, si vous combinez ces pièces, vous obtiendrez une ampoule de 8,5 watts qui en remplace une de 75 watts. Si vous préférez quelque chose de plus décoratif, il existe environ 15 sortes de globes de verre d'époque victorienne qui peuvent les coiffer, et ils viennent également dans une gamme étonnante, y compris des versions électroniques à haute fréquence comme celle-ci, d'origine suisse, qui s'adapte à six tailles différentes de lampes. Vous pouvez ensuite ajouter des réflecteurs aux globes et d'autres accessoires sur le filetage extérieur. Celle-ci produit 14 watts et elle remplace des ampoules de plus de 100 watts.

Ces appareils modulaires offrent un coût d'économie d'énergie de l'ordre de moins 10 ou moins 20 cents par kilowattheure et peuvent remplacer, aux États-Unis, environ 50 centrales de

[Text]

plants. This number almost scales to Canada dividing by 10, but you have to divide by something more, perhaps 12 or so, because of the slightly lower share of lighting energy in Canadian end use.

If you add these up with other kinds of lighting innovations—at least one of which, by the way, is Canadian—you can end up saving roughly one-quarter of the electricity in the country. In fact, you save a little over 90 per cent of the lighting energy to get the same amount of light, only it looks better and you see better. The average cost of doing this is substantially less than zero because of the saved maintenance cost. This is the key to the commercial sector, because not only do you save a lot of electricity directly in commercial buildings, where lighting is upwards of two-fifths of the electric use, you also save a lot of associated space cooling and air handling in large buildings. That is often more valuable than the space heating energy that you lose in the winter.

You save so much money on the lighting maintenance costs that it more than pays not only for the improved lighting equipment but also for the other improvements to the buildings, shell and equipment. So you can end up saving, in a typical U.S. climate—and of course Toronto, for example, is quite similar to that—about three-quarters of the electricity in existing commercial buildings, on average, at a net cost of slightly less than zero.

There is a lot more you can do to buildings. Although the R-2000 standard is a good one, it is no longer considered modern, largely because of advances in super windows.

I would like to show you a drawing of our house, indoor farm and research centre at 2200 metres in the Colorado Rockies, where it goes to -44C on occasion. There is no furnace. The premises are over 99 per cent passively heated because super insulation and windows were used which insulate twice as well as triple glazing but cost less. In the middle of the window is a film which transmits visible light and reflects infra-red. It is then filled with a heavy gas such as argon or krypton.

The window I am showing you is 1.05 watt per square metre Kelvin window, equivalent in U.S. oil and gas saving potential to watt Alaska at \$2 or \$3 a barrel. However, we now have windows twice this good, less than .5 watt per square metre Kelvin. They cost very little more. It is still a two- or three-year payback. In fact, for new construction the payback is typically negative. In our house, for example, we saved more money in capital cost when we eliminated the furnace than we paid extra for the better windows and thicker insulation, which allowed us to eliminate the furnace. Conversely, in large buildings that need space cooling, you save more on the mechanical equipment for that purpose than you pay extra for the windows.

[Traduction]

1 000 mégawatts. Ce nombre s'applique presque au Canada en le divisant par 10, sauf que le diviseur doit être un peu plus élevé, peut-être de 12, en raison de la part quelque peu inférieure d'énergie consacrée à l'éclairage au Canada.

Si vous regroupez toutes ces nouveautés avec d'autres genres d'innovations en matière d'éclairage, dont au moins une, soit dit en passant est canadienne, vous pouvez réussir à économiser le quart à peu près de l'électricité au pays. En fait, vous économisez un peu plus de 90 p. 100 de l'énergie consacrée à l'éclairage pour la même quantité de lumière et, en plus, l'effet est meilleur et vous voyez mieux. Le coût moyen de ce changement est nettement inférieur à zéro, en raison des coûts d'entretien épargnés. Ceci est un argument-clé pour le secteur commercial, car non seulement économisez-vous beaucoup d'électricité directement dans les immeubles commerciaux, où l'éclairage représente plus des deux cinquièmes de l'électricité consommée, mais vous épargnez également beaucoup au titre du refroidissement et de la ventilation des locaux dans les grands immeubles. Souvent, ces économies peuvent représenter plus que les déperditions de chaleur des locaux en hiver.

Vous épargnez tant sur les coûts d'entretien de l'éclairage que vous récupérez non seulement le coût du matériel perfectionné que vous avez installé mais également le coût d'autres améliorations apportées à l'immeuble, à son enveloppe et au matériel. Vous pouvez donc aboutir à des économies moyennes, dans un climat typique des États-Unis—et bien sûr Toronto, par exemple, a un climat analogue—représentant environ les trois quarts de l'électricité habituellement consommée par les immeubles commerciaux à un coût net d'un peu moins de zéro.

Et ce n'est pas tout. Bien que la norme R-2000 soit bonne, on ne la tient plus pour la meilleure, en grande partie à cause des progrès réalisés dans la fabrication de «super» fenêtres.

J'aimerais vous montrer un dessin de notre maison, qui abrite une ferme intérieure et un centre de recherche à 2 200 mètres d'altitude dans les Rocheuses du Colorado, où la température tombe parfois à -44 degrés Celsius. La maison n'a pas de calorifère. Le chauffage est à 99 p. 100 passif en raison des super matériaux isolants et fenêtres utilisées, qui donnent une isolation thermique deux fois meilleures que le triple vitrage et coûtent moins. Au milieu de la fenêtre se trouve une pellicule qui transmet la lumière visible et reflète les rayons infra-rouges. La fenêtre est ensuite remplie d'un gaz lourd comme l'argon ou le krypton.

La fenêtre que je vous montre a une déperdition de chaleur de 1,05 watt par mètre carré à zéro degré Kelvin, c'est-à-dire qu'elle représenterait pour l'Alaska des économies éventuelles de pétrole et de gaz de 2 ou 3 \$ par baril. Cependant, il existe des fenêtres encore deux fois plus efficaces, dont la déperdition de chaleur n'est que de 0,5 watt par mètre carré. Elles coûtent un peu plus. Il faut encore deux ou trois ans pour en récupérer le coût. Au fait, lorsqu'il s'agit d'une nouvelle construction, la période de récupération est typiquement négative. Dans notre maison, par exemple, nous avons économisé plus sur le coût en capital lorsque nous avons éliminé le calorifère que nous avons payé en sus pour de meilleures fenêtres et une isolation plus épaisse, ce qui nous a permis d'éliminer justement le calorifère. Inversement, dans les grands bâtiments où l'espace doit être

[Text]

Incidentally, the household electric bill for this 382 square metre building is about \$6 Canadian per month at an 8 cent tariff. The payback on all of the efficiency improvements was about 10 months, which is a bit long, but that was seven-year old technology and we can do better today.

Part of the saving is careful choice of other appliances. For example, our refrigerator uses 8 per cent the normal amount of electricity; our freezer 15 per cent, and so on. In fact, we know how to save two-thirds of what is left but have not bothered.

It may be of interest to the committee that the most efficient mass-produced refrigerators and freezers in North America are, in fact, made in Guelph by W.C. Woods, and are privately labelled in the United States under such names as Hotpoint and Panasonic. They could also be further improved, although they are quite good to start with. Typically the refrigerators are twice as efficient and the freezers three times as efficient as our norm.

I would like to show you a graph for the Swedish refrigerator market, where the vertical access is the electric use per litre and the horizontal access is the retail price of the refrigerator per litre. Each dot is a different model and different size class. From the two red circles, the committee will observe that the least efficient 200-litre model on the Swedish market uses about seven times as much electricity as the most efficient 200-litre model, but the more efficient one actually costs less. Indeed, there is no correlation between efficiency and price for refrigerators, freezers, televisions and quite a few other household appliances. It is not a matter of how much extra do we pay, but how much do we save by shopping more wisely.

The new U.S. appliance standards, which will have some spillover into the Canadian market, fall well short of what is now demonstrated as cost effective.

I would like to show you what you can do for a whole house. This graph happens to be for a hot climate, and it shows how the load shape on a hot summer day in Arkansas can have the peak cut down by as much as 80-odd per cent, with a three-year payback by a carefully chosen package of measures. This is a \$1000 U.S. retrofit, paying back in one year; this is a \$5000 U.S. retrofit package, paying back in three years.

If you move the load shape 12 hours and 6 months to reflect what happens in a cold climate, as with your electric heating in Canada, you will actually get a more favourable result because the co-efficient of performance of the heating system is typically about one on cold days, whereas that of the cooling system on hot days is about two. You also have a longer heating season in Canada than you have a cooling season in Little Rock. Therefore, you are spending the same amount of money

[Traduction]

refroidi, vous épargnez plus sur le matériel mécanique utilisé à cette fin que vous payez pour faire installer les fenêtres.

Soit dit en passant, la facture d'électricité pour cet immeuble de 382 mètres carrés est d'environ 6 \$ CAN par mois, au tarif de 8 cents. Il a fallu environ 10 mois pour récupérer le coût de toutes les améliorations, ce qui est un peu long, mais la technologie datait de 7 ans alors que nous pouvons faire beaucoup mieux aujourd'hui.

Une partie des économies est attribuable au choix des autres appareils. Ainsi, notre réfrigérateur absorbe 8 p. 100 de la consommation normale d'électricité; notre congélateur, 15 p. 100, etc. En fait, nous savons comment économiser deux tiers de la consommation qui reste, mais nous ne nous en sommes pas donnés la peine.

Le comité sera peut-être intéressé de savoir que les réfrigérateurs et congélateurs les plus efficaces qui soient produits à la chaîne en Amérique du Nord sont en fait fabriqués à Guelph, par W.C. Woods, et qu'ils sont vendus sous marque privée aux États-Unis, par exemple les Hotpoint et les Panasonic. Ils pourraient être encore plus efficaces, bien qu'ils soient très bien au départ. Typiquement, les réfrigérateurs sont deux fois plus efficaces et les congélateurs trois fois plus efficaces que la norme.

J'aimerais vous montrer un graphique du marché suédois des réfrigérateurs, où l'ordonnée représente l'utilisation d'électricité par litre et l'abscisse le prix au détail du réfrigérateur par litre. Chaque point représente un modèle différent et une catégorie de taille différente. À partir des deux cercles rouges, le comité remarquera que le modèle de 200 litres le moins efficace en vente sur le marché suédois consomme environ 7 fois plus d'électricité que le modèle de 200 litres le plus efficace, et pourtant le plus efficace coûte en réalité moins. En fait, il n'y a aucun lien entre l'efficacité et le prix des réfrigérateurs, des congélateurs, des téléviseurs et de bien d'autres appareils ménagers. Ce n'est pas une question de combien il faudra déboursier en plus, mais de combien on peut épargner en magasinant plus judicieusement.

Les nouvelles normes américaines applicables aux appareils, qui auront une certaine incidence sur le marché canadien, sont bien en deça de ce qui est maintenant manifestement rentable.

J'aimerais vous montrer ce qu'on peut faire dans toute une maison. Le graphique que voici s'applique à une maison située dans un climat chaud; il montre comment la courbe de charge, une journée chaude d'été en Arkansas, peut être abaissée, en période de pointe, de 80 p. 100 à peu près, avec une période de récupération de trois ans, en adoptant un train de mesures choisies avec soin. Ces travaux ont coûté 1 000 \$US, coût qui a été récupéré en un an; voici des travaux de 5 000 \$US qui sont remboursés en trois ans.

Si vous décalez la courbe de charge de 12 heures et de 6 mois afin de témoigner de ce qui se produit dans un climat froid, comme par exemple le chauffage à l'électricité au Canada, le résultat sera encore meilleur car le coefficient de rendement de l'appareil de chauffage est typiquement d'environ un, les jours froids, tandis qu'il est de deux pour un appareil de climatisation, une journée chaude. Vous avez aussi une saison de chauffage plus longue au Canada que ne l'est la sai-

[Text]

more or less on very similar measures. Most of the \$5000 is spent on things like super window retrofits and better insulation—that is, shell improvements. However, you will end up getting a bigger benefit for that expenditure in your conditions than in those shown here.

It is, therefore, realistic to look for roughly an 80 per cent space heating saving with a payback in the order of two or three years under Canadian conditions if you use a modern retrofit package.

The last technological area I would like to mention is the item that uses roughly half your electricity, namely, motors. You will probably find in Canada, as we found in the United States, that motors use more primary energy—more fuel at the power plant—than is used by all highway vehicles.

My colleagues and I recently completed as one of our reports in our Competitek update service what I think is the first systems analysis of what you can do with motors, especially in industry. We looked at 35 classes of improvements in the choice, maintenance and sizing of motors, four kinds of control systems, and the upstream electric supply and downstream mechanical drive train.

We concluded from measured data that if you fully combine and practice all of the best such technologies on the market, you will save roughly half the motor energy at an average cost below 0.6 Canadian cents per kilowatt hour, probably well below. I have gone over this with a number of engineers centrally engaged in the design of Canadian pulp and paper mills, and their general reaction was if you are going to look at the system that way, your saving will probably be toward the upper end of your range of uncertainty. So I am quite comfortable with saying that it is only about half. This does not count improvements in or downstream of the machine that the motor is driving; for example, better pumps.

There is good Scandinavian evidence that if we did analyze the downstream savings available from the industrial equipment itself as opposed to the motor driving it we could probably save about half of what is left; but that is not included here.

There are some important lessons which we can get into in discussion if the committee wants more details about why we are finding such large and cheap savings. I can summarize them under four headings.

Firstly, we are using today's technologies, not those of five or ten years ago. Even the most advanced Canadian hydros in promoting efficiency are still often promoting obsolete technologies, which cost a lot more and save a lot less than they should. That is not because they do not have our reports; it is

[Traduction]

son de climatisation à Little Rock. Par conséquent, vous consacrerez plus ou moins la même quantité d'argent à des mesures très similaires. La plus grande partie des 5 000 \$ est engagée dans l'achat et l'installation de «super» fenêtres et d'une meilleure isolation, c'est-à-dire dans des améliorations de l'enveloppe. Cependant, vous profiterez plus de cette dépense dans vos conditions climatiques que dans celles qui sont illustrées ici.

Il est donc réaliste d'envisager une économie d'environ 80 p. 100 du chauffage des locaux et d'une période de récupération de 2 ou 3 ans dans les conditions canadiennes, si vous utilisez des dispositifs d'amélioration contemporains.

Le dernier point technologique que j'aimerais mentionner a trait à l'objet qui consomme approximativement la moitié de votre électricité, c'est-à-dire le moteur. Vous constaterez probablement au Canada, comme nous l'avons fait aux États-Unis, que les moteurs utilisent plus d'énergie primaire—plus de combustible à la centrale—que tous les véhicules roulant sur les routes.

Mes collègues et moi avons récemment terminé, dans le cadre de l'un de nos rapports de mise à jour, ce que j'estime être la première analyse d'un système cherchant à déterminer comment économiser au titre des moteurs, particulièrement dans l'industrie. Nous avons examiné 35 catégories d'améliorations dans le choix, l'entretien et la capacité des moteurs, quatre genres de dispositifs de récupération, de même que l'alimentation en électricité en amont et l'organe de transmission mécanique en aval.

Nous avons conclu, à partir de nos données mesurées, que si vous regroupez et mettez en pratique toutes les meilleures technologies du marché, vous économiserez environ la moitié de l'énergie consommée par le moteur à un coût moyen inférieur à 0,6 cent canadien par kilowattheure et probablement bien en deça. J'ai étudié ces résultats avec des ingénieurs travaillant de près à la conception d'usines de pâtes et papiers au Canada, et leur réaction générale a été que, si vous examinez le système sous cet angle, les économies se rapprocheront davantage de la limite supérieure de votre échelle d'incertitude. C'est donc sans hésitation que j'affirme que l'économie sera d'environ la moitié. Cette évaluation ne tient pas compte des améliorations apportées à la machine entraînée par le moteur ou en aval de cette machine, par exemple, de meilleures pompes.

Les Scandinaves ont réussi à démontrer que, si nous analysons les économies réalisables en aval en apportant des modifications au matériel industriel comme tel par opposition au moteur l'entraînant, nous pourrions probablement économiser la moitié de ce qui reste, mais ces faits ne sont pas inclus ici.

Il existe d'importantes leçons à tirer, si le comité désire obtenir plus de détails sur la raison pour laquelle il existe tant de moyens bon marché de réaliser d'importantes économies. Je peux vous les résumer sous quatre rubriques.

Tout d'abord, nous avons recours aux techniques contemporaines, non pas à celles d'il y a cinq ou dix ans. Même les services publics canadiens les plus avancés, lorsqu'ils encouragent l'efficacité, le font souvent au moyen de techniques désuètes qui coûtent beaucoup plus et font beaucoup moins économiser

[Text]

because they either have not yet read them or have not yet fully internalized them. They are rather large and intimidating documents. I am going back to those hydros to provide what might be called "Guides to Navigation" seminars to walk people through the material in order for them to be better able to apply it.

Secondly, in these analyses we try to fully characterize what the technologies do. We count, for example, all nine electronic ballast savings mechanisms, not just two.

Thirdly, our menu of savings is very disaggregated. We are counting not only a few big savings but also lots of little ones which are collectively large because there are so many of them. Saving energy is like eating a lobster. As I learned long ago in P.E.I., if you eat only the tail and the front claws and discard the rest, you are losing a roughly equal quantity of tasty little morsels tucked away in crevices, and you have to dig for them. Saving energy is just like that, and only by going after all the little bits do we get at all the rich, meaty goodness that is available.

Fourthly, there are often important synergisms between the technologies which together can cut the total cost of the saving by typically several-fold. This is because you can often receive multiple benefits for a single expenditure.

The full potential for saving electricity at the costs shown look something like this supply curve for the United States. I think honourable senators, will find that although the weighting of the terms is slightly different in Canada, the overall result will be strikingly similar. In this curve, the vertical axis is how many cents it costs to save a kilowatt hour over the life of the device. The horizontal axis is how much can be saved where the length of the axis represents the total amount of electricity purchased from the grid. Each rectangle represents a set of measures to save electricity in a particular application. Of course, each rectangle conceals a lot of fine structure, with some cheap and some dearer measures. Therefore what is shown is the average cost for savings in that end use.

The committee can see that by the time one gets up to the top of the curve one is saving approximately three-quarters of the electricity in the country at a marginal cost comparable to what, say, Ontario Hydro says is its avoided cost, but at an average cost something like six times lower than that, and indeed cheaper than just simply operating a thermal power plant, even if building it costs nothing.

One can also save roughly half the electricity in the country at zero net cost because these two areas are equal. That is, one uses saved lighting maintenance cost to pay for many other measures, as well as for the improvement of the lighting equipment itself.

[Traduction]

qu'elles ne le devraient. Ce n'est pourtant pas parce qu'ils ne disposent pas de nos rapports; soit qu'ils ne les ont pas lus ou qu'ils ne les pas encore complètement assimilés. J'avoue que ces documents sont plutôt volumineux et rébarbatifs. Je dois retourner auprès de ces services afin de leur offrir ce qu'on pourrait qualifier de conférences-conseils afin de leur expliquer le rapport de sorte qu'ils soient en mesure de l'appliquer.

En deuxième lieu, dans ces analyses, nous essayons de caractériser pleinement ce que font les techniques. Par exemple, nous incluons les neuf mécanismes d'économie au moyen de ballasts électroniques, non pas seulement deux.

En troisième lieu, la gamme des économies suggérée est très hétéroclite. Nous ne nous attardons pas seulement aux grandes économies, mais aussi à bon nombre de petites qui, collectivement, ont leur importance car elle sont si nombreuses. Économiser l'énergie, c'est un peu comme manger du homard. Comme on me l'a appris il y a longtemps à l'Île-du-Prince-Édouard, si vous ne mangez que la queue et les pinces et rejetez le reste, vous perdez à peu près la moitié du homard, ces délicieux petits morceaux pour lesquels il faut creuser et travailler. C'est la même chose pour les économies d'énergie. Ce n'est qu'en nettoyant bien la carcasse que l'on goûte vraiment à la chair riche et délicieuse.

Enfin, les techniques comportent souvent entre elles d'importantes synergies qui ensemble peuvent faire baisser de beaucoup le coût total de l'économie réalisée. Ce fait est attribuable aux multiples avantages que vous pouvez souvent tirer d'une seule dépense.

Toutes les possibilités d'économiser l'électricité au coût indiqué donnent une courbe similaire à la courbe d'approvisionnement que voici pour les États-Unis. Les honorables sénateurs constateront que, bien que la pondération soit légèrement différente au Canada, le résultat global sera étonnamment similaire. Dans cette courbe, l'abscisse indique le coût, en cents, d'économiser un kilowattheure sur la durée de vie utile de l'appareil. L'ordonnée, elle, représente l'ampleur des économies, sa longueur indiquant la quantité totale d'électricité qui doit être achetée du réseau. Chaque rectangle représente un train de mesures visant à économiser de l'électricité dans une application particulière. Bien sûr, chaque rectangle cache une structure beaucoup plus complexe, certaines mesures étant meilleur marché et d'autres plus cher. Vous avez donc ici le coût moyen des économies réalisables dans cette application.

Le comité peut voir qu'au sommet de la courbe, on économise approximativement les trois quarts de l'électricité au pays à un coût marginal comparable, disons, à ce que Ontario Hydro déclare être son coût évité, mais à un coût moyen peut-être six fois inférieur et, en fait, encore meilleur que le simple coût d'exploitation d'une centrale thermique, même si sa construction n'a rien coûté.

On peut également ménager à peu près la moitié de l'électricité au pays à un coût net nul parce que ces deux domaines s'égalent. Je m'explique: l'un utilise l'argent libéré au titre de l'entretien de l'éclairage pour payer de nombreuses autres mesures, ainsi que pour améliorer les appareils d'éclairage comme tels.

[Text]

Mr. Chairman, so far, so good. However, how does one actually put such savings into practice? There are five main barriers to doing so, and we have good ways to overcome each of those barriers. However, it is important to understand what they are. First, most people do not know what the best buys are, where to get them or how to shop for them. In other words, there is bad information to consumers. That is especially true, of course, because the technology is changing so rapidly.

Second, particularly at the level of the larger commercial and industrial institutions where most of the big cheap savings are, we are at a very early stage of developing mature delivery systems for integrated packages of modern technologies. If I run a pulp mill and I have a great many big motors that are a major operating cost, I would like to be able to ring a number and have them say: "Let me come do all 35 things to your motors." However, there is no such number I can ring in any country; that business is waiting to be invented. Just as once we did not even have packaged holidays, that business had to be invented.

Third, many utilities, including most of those in Canada, still think they are in the kilowatt-hour business and are only starting to get used to the idea that what customers want is not electricity but services, such as hot showers and cold beer. Therefore, if there is a way to provide the services cheaper through a mix of less electricity and more efficiency, then the utilities should provide that. It is all right to sell us electricity and bring in less revenue, as long as costs go down more than revenues go down. In other words, one should look at the bottom line instead of the top line.

This is a well known fact in other businesses. Anyone who sells shoes, for instance, knows that you can make money on margin instead of volume, but it is still heresy in the electric business. For example, in the latest plan from Ontario Hydro I read that they are still under the erroneous impression that if they sell less electricity their rates will go up. That is, in general, not the case.

Fourth, there are often perverse regulatory signals which penalize efficient behaviour and reward inefficient behaviour. Traditional methods of electricity price formation have this problem. I suspect you have it in Canada, although I have not looked in detail at how prices are formed. In the U.S. we are now in the middle of a very recent regulatory reform, state-by-state, that has been approved in principle at the national level in the U.S. under which our regulators have agreed to decouple profits from sales so utilities will become indifferent to whether they sell more or less, and if they do something smart to cut the customers' bills we will let them keep part of the saving as extra profit. So, for the first time, they will be directly rewarded for efficient behaviour. That will very much speed up the already rapid change in utility culture by bringing the entrepreneurs out of the woodwork.

[Traduction]

Monsieur le président, jusqu'ici, tout va bien. Cependant, comment mettre ces grands principes en pratique? Il faut surmonter cinq principaux obstacles. Les moyens existent. Toutefois, il importe de comprendre ce qu'ils sont. D'abord, la plupart des gens ignorent quels sont les meilleurs achats, où se les procurer ou encore comment comparer avant l'achat. En d'autres mots, le consommateur n'est pas bien informé. C'est particulièrement vrai, bien sûr, du fait que la technologie évolue si rapidement.

En second lieu, particulièrement dans les grands établissements commerciaux et industriels où se trouvent la plupart des possibilités d'économie importante et bon marché, la mise au point de systèmes de livraison d'ensembles intégrés de technologie moderne en est encore à un stade très primitif. Si j'exploite une usine de pâtes et papiers où se trouvent beaucoup de gros moteurs représentant un important coût d'exploitation, j'aimerais pouvoir téléphoner quelque part et me faire répondre: «Je viens faire les 35 améliorations dont ont besoin vos moteurs». Malheureusement, il n'existe pas de tels services; cette entreprise reste encore à être inventée. Tout comme auparavant, il n'existait pas de voyages forfaits.

Autre point, de nombreux services publics, y compris la plupart des services canadiens, croient toujours qu'ils font le commerce de kilowattheures. Ils ne font que commencer à comprendre que le client ne veut pas de l'électricité, mais des services, par exemple, de l'eau chaude et de la bière froide. Par conséquent, s'il y a moyen d'offrir ces services à moindre coût en diminuant la consommation d'électricité et en améliorant l'efficacité, alors les services publics devraient le faire. Il n'y a rien de mal à vendre de l'électricité pour moins, à condition que les coûts baissent plus vite que les rentrées. En d'autres termes, c'est le résultat final qui importe.

D'autres genres d'entreprises en sont bien conscientes. Le vendeur de chaussures, par exemple, sait fort bien qu'on peut faire de l'argent sur la marge plutôt que sur le volume, mais ce principe est encore tenu pour de l'hérésie dans le secteur de l'électricité. Ainsi, dans le dernier plan d'Ontario Hydro, je constate que cette entreprise a toujours l'impression, erronée, que si elle vend moins d'électricité, ses tarifs augmenteront. En règle générale, ce n'est pas le cas.

Quatrièmement, la réglementation donne souvent des signaux contradictoires qui pénalisent l'efficacité et récompense l'inefficacité. Les méthodes classiques d'établissement des prix de l'électricité en sont un exemple. Je soupçonne que vous avez le même problème au Canada, bien que je n'aie pas examiné en détail la formation des prix. Aux États-Unis, nous sommes en plein cœur d'une réforme réglementaire très récente, État par État, qui a été approuvée en principe à l'échelle nationale. Aux termes de celle-ci, nos organismes de réglementation sont convenus de séparer le profit des ventes, de sorte que les services publics ne tiennent plus compte de leur volume de ventes et que, s'ils prennent une initiative sensée qui fait baisser la facture du consommateur, ils peuvent conserver une partie de cette économie comme profit supplémentaire. Ainsi, pour la première fois, les services publics seront directement récompensés de leur efficacité. Ceci accélérera beaucoup le changement déjà rapide qui touche l'attitude des services publics, car les entrepreneurs y trouveront leur compte.

[Text]

The fifth barrier—and one I would like to dwell on for a bit—is what is called the pay-back gap. That is, the roughly tenfold difference in discount rate between energy producers and consumers. If customers spend their own money to save energy, they generally like to get it back within a couple of years, and if they are low-income renters, perhaps much faster than that. This is true not only for householders but in most businesses as well.

On the other hand, if Hydro invests in a new power plant it typically wants its money back in more like 20 years. In other words, its real return target is more like 5 per cent a year rather than 60 or 100 per cent. From each party's perspective those discount rates are quite rational. However, from the point of view of the whole Canadian economy, the combination is daft. It means that we buy too little efficiency and too many power plants—and misallocate billions of dollars per year.

In order to overcome this pay-back gap, it is essential to have either a regulatory process—which in the U.S. is called least-cost-utility planning, in its various forms—or a process of market competition whereby ways to make and save electricity are enabled, and indeed required, to compete on an equal footing at the same discount rate—because, after all, if we do not use better lights and motors then Hydro will need to build more power plants at their discount rate, and the price they charge, or the electric tariff that the customer sees, is calculated at Hydro's discount rate, not the customer's.

However, when the customer invests in efficiency the discount rate used is that of the customer and not that of Hydro. You can see the problem: The price signals that we see in our Hydro bill are diluted roughly tenfold. That is, if I can save five cents a kilowatt hour by investing my own money to save electricity then I, unaided, will only invest in efficiency costing up to approximately half a cent per kilowatt hour because of this pay-back gap.

How are utilities elsewhere—and I will use mainly American examples—overcoming this gap and creating a level playing field between supply and demand-side measures? First of all, by marketing megawatts, providing not only information but also finance—and this is something that B.C. Hydro and Ontario Hydro are now starting to do. The finance may consist of concessionary loans, or gifts. For example, Southern California Edison Company has given away over 600,000 lamps because it is cheaper to do that than to run their thermal plants.

The backbone of most of our programs is rebates, which pay utility money back to those who buy, sell, specify or install efficient equipment. It is also possible to reward people for scrapping their old equipment and for beating any applicable performance standards. We are now starting to introduce leases. For example, 20 cents per lamp per month on your elec-

[Traduction]

Le cinquième obstacle—auquel j'aimerais m'attarder un peu—est ce qu'on appelle l'écart des périodes de récupération, c'est-à-dire l'écart à peu près décuplé du taux d'actualisation entre le producteur et le consommateur d'énergie. Si le consommateur fait lui-même un déboursé pour économiser de l'énergie, il s'attend habituellement à récupérer cette dépense en quelques années et, dans le cas de locataires à faible revenu, encore plus rapidement. Ceci est vrai non seulement pour les propriétaires de maison, mais aussi pour la plupart des entreprises.

Par contre, si Hydro investit dans une nouvelle centrale, typiquement, elle s'attendra à récupérer son investissement dans quelque chose comme vingt ans. En d'autres mots, elle vise un rendement réel de 5 p. 100 par année, plutôt que de 60 ou de 100 p. 100. Dans la perspective de l'un comme de l'autre, ces taux d'actualisation sont très rationnels. Cependant, dans l'optique de l'économie canadienne globale, une telle combinaison est insensée. Cela veut dire que nous achetons trop peu d'efficacité et trop de centrales—et, par le fait même, que des milliards de dollars sont mal dépensés chaque année.

Afin de surmonter le problème, il est essentiel d'avoir en place soit une réglementation qui, aux États-Unis, s'appelle la planification des services publics au moindre coût, ou une concurrence de marché qui favorise et, en réalité, exige que les moyens de produire et d'économiser l'électricité rivalisent à pied d'égalité, au même taux d'actualisation. Car, enfin, si nous n'utilisons pas de meilleures ampoules et de meilleurs moteurs, Hydro devra alors construire plus de centrales, à son taux d'actualisation, de sorte que le tarif qu'elle exigera ou que paie le client est calculé à ce même taux d'actualisation, non pas à celui du client.

Cependant, lorsque le consommateur investit pour améliorer l'efficacité énergétique, le taux d'actualisation utilisé est alors le sien, non pas celui d'Hydro. Le message véhiculé par le tarif figurant sur la facture d'Hydro est dix fois moins fort: en effet, s'il est possible d'épargner cinq cents par kilowattheure en investissant dans des économies d'électricité, alors sans aide le consommateur n'investira que l'équivalent d'approximativement la moitié d'un cent par kilowattheure, en raison de cet écart des périodes de récupération.

Comment d'autres services publics—et je me servirai essentiellement d'exemples américains—surmontent-ils ce problème et instaurent-ils de l'équité dans le jeu de l'offre et de la demande? Tout d'abord, en faisant le marketing de mégawatts, en fournissant non seulement de l'information mais également des fonds—quelque chose que B.C. Hydro et Ontario Hydro commencent à faire. L'aide financière peut prendre la forme de prêts à taux privilégiés ou de cadeaux. Par exemple, Southern California Edison Company a distribué gratuitement plus de 600 000 ampoules, ce qui lui coûtait moins que d'exploiter ses centrales thermiques.

La plupart de nos programmes consistent à offrir des rabais, c'est-à-dire que les services publics dédommagent ceux qui achètent, vendent, commandent ou installent du matériel efficace. Il est également possible de récompenser ceux qui se débarrassent de leur vieux matériel ou dont le matériel surpasse toutes les normes de rendement applicables. Nous com-

[Text]

tric bill, so that you can pay for the initially-expensive lamp over time, just as you otherwise would pay for a power plant over time. After all, when Hydro completes a power station, if your entire share of its cost showed up on that month's bill, you would be very indignant and possibly have to have a quick discussion with your bank manager. However, that is exactly the way in which we expect people to pay for efficiency now, and it shows very clearly the asymmetry in financing arrangements.

These so-called "old methods"—and I call them that not in any pejorative sense but just because they are well proven and well established—are quite effective. For example, in our best large-scale program, when Southern California Edison Company had a peak load of approximately 14 gigawatts in the early-to-mid 1980s, it was reducing its ten-year ahead forecast of peak demand by almost 1,200 megawatts per year—that is, 8.5 per cent of what was then its peak load per year. It was achieving almost half of this through its own programs, at a cost to the utility of three-tenths a U.S. cent per kilowatt hour—\$30-odd a kilowatt for load management. The other half of the savings was through state programs, chiefly building and appliance standards, which cost the utility nothing but which it could, instead, have done on its own if the state had not acted—and still at low or no cost.

For illustration, if all Americans saved electricity at the same speed and cost that those 10 million people did from, say, 1983 to 1985, then forecast needs of U.S. power supply 10 years ahead would go down by about 40 giga-watts per year. That is, we could "grow" the economy by several percentage points per year and still decrease year by year the absolute amount of electricity used. The cost of utilities to do that, based on the actual observed costs of that program, would be about one or two-tenths of a cent per kilowatt hour—in the order of one per cent of the cost of new power stations. So far so good or, in other words, it is not bad for old methods.

However, I think we can do better. Those of you who are proud, as I am, to call themselves free marketers will rather enjoy the new methods which are complimentary. The old ones still have a place, but we ought to be shifting in the direction not just of marketing megawatts to save electricity but of making markets in megawatts. That is, making saved electricity into a commodity, just like copper, wheat and sowbellies. One of the first attributes of a commodity is that it is subject to competitive acquisition. The trouble with paying a fixed rebate—for example, \$300 per kilowatt—for saved electricity is, in part, that you are not thereby maximizing competition between methods of saving or providers of saving. So you are avoiding a chance to drive down the cost to the producer, who also captures all the rent. You can, for example, save a lot of cooling energy in large cities by planting trees for about \$10

[Traduction]

mençons à introduire l'idée des baux de location: par exemple, 20 cents par ampoule par mois sur la facture d'électricité, de sorte que vous payez dans le temps l'ampoule initialement coûteuse, tout comme autrement vous paieriez une centrale. Après tout, lorsque Hydro termine la construction d'une centrale, si votre part entière du coût était ajoutée à la facture de ce mois-là, vous seriez très indignés et auriez peut-être à rencontrer rapidement votre directeur de banque. Cependant, c'est exactement ainsi que nous nous attendons à ce que les gens paient l'efficacité maintenant, ce qui fait très clairement ressortir l'asymétrie des arrangements financiers.

Ce qu'on qualifiait de «bonnes vieilles méthodes»—et je n'utilise pas le terme dans un sens péjoratif, mais plutôt parce que l'expression est bien connue—sont tout ce qu'il y a de plus efficaces. Par exemple, dans notre meilleur programme d'application à grande échelle, lorsque Southern California Edison Company a atteint une charge de pointe d'approximativement 14 gigawatts vers le début ou le milieu des années 80, elle était en train de réduire sa demande prévue de pointe sur dix ans de presque 1 200 mégawatts par année—c'est-à-dire 8,5 p. 100 de ce qu'était alors sa demande annuelle de pointe. Presque la moitié de cette baisse était réalisée au moyen de ses propres programmes, à un coût, pour elle, équivalant aux trois dixièmes d'un cent US par kilowattheure, quelque 30 \$ le kilowatt pour la gestion de la charge. L'autre moitié des économies se faisait au moyen de programmes offerts par l'État visant principalement les normes du bâtiment et des appareils. Ils ne coûtent rien au service public. Ce dernier aurait pu le faire de par sa propre initiative si l'état n'avait pas agi—et à un coût faible, si ce n'est nul.

Ainsi, si tous les Américains ménageaient l'électricité au même rythme et au même coût que 10 millions de personnes l'ont fait, disons, entre 1983 et 1985, alors les besoins prévus en électricité des États-Unis 10 ans plus tard baisseraient d'environ 40 gigawatts par année. Autrement dit, nous pourrions «grossir» l'économie de plusieurs points de pourcentage par année tout en faisant baisser, année après année, la quantité absolue d'électricité consommée. Le coût assumé par les services publics pour réaliser ces économies, en fonction du coût observé réel de ce programme, équivaldrait à environ un dixième ou deux de cent oar kilowattheure, soit à peu près 1 p. 100 du coût des nouvelles centrales. Jusqu'ici, ce n'est pas mal, en tous cas, pour de bonnes vieilles méthodes.

Cependant, j'estime que nous pouvons faire encore mieux. Les nouvelles méthodes qui sont complémentaires plairont assez aux fervents du libre marché comme vous et moi. Les vieilles méthodes auront toujours leur place, mais nous devrions nous efforcer non plus de seulement faire le marketing des mégawatts pour économiser de l'électricité mais aussi de conclure des marchés en mégawatts. J'entends par là de faire de l'électricité économisée un produit, tout comme le cuivre, le blé et le petit salé. Un des premiers attributs de produit, c'est qu'il est possible de l'acheter à prix concurrentiel. Le versement d'un rabais fixe, par exemple 300 \$ par kilowatt d'électricité économisée, a ceci de gênant, en partie, qu'il n'encourage pas la concurrence entre les méthodes d'économie d'énergie et les fournisseurs de ces économies. Ici, vous perdez la chance d'abaisser le prix de revient du producteur, qui est

[Text]

per kilowatt. Why pay \$300 when you do not need to pay that amount to elicit the saving and give its provider a fair return? For example, Central Maine Power Company started getting industrial customers to compete for grants for industrial modernization. They said, "We will give the grants to those companies which offer to save the most electricity per dollar of grant." This worked so well that the companies started generalized auctions at which all ways to make or save electricity compete freely, and the utility takes the low bid, which generally turns out to be the savings. About eight states are involved in this type of procedure, and it is spreading very rapidly.

It is also characteristic of commodities that they are fungible. You can convert them to money and back; you can trade them across time and space. For example, we already have the first deal in which one utility pays another utility to save electricity and sells it back to the first one. You can do the same between customers; let any customer go bounty hunting and be rewarded for correcting other customers inefficiencies. You can even do the same between countries. I call the committee's attention to an amusing example in the North East United States where Hydro Quebec hopes to sell Vermont 450 megawatts from the next tranche of James Bay at a cost which, over time, works out to about \$.09 U.S. per kilowatt hour. That is far too dear and not interesting to Vermont. However, it has in mind a brilliant counter-offer. They say, "Let us come to Montreal and fix up your buildings in which you have big, concentrated chunks of inefficiency—much more than we do in scattered little towns in Vermont—and when we have saved that electricity, we will buy it back from you, for, let us say, \$.03 per kilowatt hour. It will cost us less than \$.01 to save each kilowatt hour, \$.03 to buy it back—that is \$.04, which is less than \$.09—and Hydro Quebec will make more money. It is more profitable to sell us power from old dams you paid for 20 years ago, power which we are freeing up by saving it, than to sell us your very dear power at \$.09, even if you have a market for it. You will avoid all the financial, environmental and political risks of building that dam up in the woods because we will build you a very cheap, risk-free dam in Montreal. In short, your power in Quebec is worth vastly more saved and resold than it is wasted at home."

In that view, which is pure arbitrage on the spread between the cost of making and saving electricity, the provinces and the nations, which have a long-term comparative advantage in providing electric service, will not be those which have yet undammed rivers, coal or uranium in the ground, but, rather, those which have a combination of cheap native resources that last a long time and are already paid for and correctible inefficiencies. I suggest that Canada is in a favourable position in

[Traduction]

aussi celui qui capte toute la rente. Vous pouvez, par exemple, économiser beaucoup d'énergie normalement consacrée au refroidissement dans les grandes villes en plantant des arbres pour l'équivalent d'environ 10 \$ par kilowatt. Pourquoi déboursier 300 \$ lorsqu'il y a moyen de le faire à moindre coût tout en laissant au fournisseur un rendement équitable? Ainsi, la Central Maine Power Company a commencé à faire rivaliser des clients industriels pour des subventions de modernisation. Elle a annoncé qu'elle donnerait des subventions à ceux qui promettaient d'épargner le plus d'électricité par dollar de subvention. L'idée s'est avérée un tel succès que les entreprises ont lancé des encans généralisés où toutes les méthodes de production et d'économie d'électricité rivalisent librement et où le service public prend la plus basse soumission, qui s'avère généralement être aussi l'option d'économie d'énergie. Environ huit États procèdent ainsi, et l'idée fait très rapidement son chemin.

Les produits ont aussi ceci de caractéristique qu'ils sont fongibles. On peut les convertir en argent et les retransformer en produit; on peut les échanger dans le temps et dans l'espace. Par exemple, un premier marché a déjà été conclu aux termes duquel un service public en paie un autre pour économiser de l'électricité et ce dernier la revend au premier. La même chose peut se faire entre clients. Laissez les clients faire une chasse au trésor et se voir récompensés pour avoir redressé les inefficacités d'autres clients. La chose est possible même entre pays. J'attire l'attention du Comité sur un exemple amusant: en Nouvelle-Angleterre, où Hydro Québec espère vendre au Vermont 450 mégawatts provenant de la prochaine phase de la Baie James à un coût qui, dans le temps, revient à environ 0,09 cent US le kilowattheure. Ce prix beaucoup trop élevé n'intéresse pas le Vermont. Cependant, cet État envisage une brillante contre-offre. Il viendrait à Montréal et modifierait tous les immeubles où sont concentrées d'énormes inefficacités—beaucoup plus que dans les petites localités parsemées du Vermont—et il rachèterait d'Hydro Québec à, disons, 0,03 cent le kilowattheure l'électricité ainsi économisée. Pour le Vermont, il en coûterait moins de 1 cent pour économiser 1 kilowattheure, 3 cents pour le racheter, ce qui veut dire que l'électricité lui reviendrait à 4 cents le kilowattheure, bien moins que les 9 cents offerts par Hydro Québec, et celle-ci ferait encore plus d'argent. Il est plus profitable de nous vendre l'énergie des vieux barrages que vous avez payés il y a vingt ans, de l'énergie que nous libérons en l'économisant, que de nous vendre votre énergie très coûteuse à 9 cents le kilowattheure, même s'il existe un marché pour celle-ci. Vous vous éviterez tous les risques financiers, environnementaux et politiques que comporte la construction de ce barrage en région éloignée car nous vous bâtirons un barrage sans risque et très bon marché à Montréal même. Bref, votre énergie, au Québec, vaut beaucoup plus économisée et revendue que gaspillée chez soi.

Dans cette optique, qui relève de l'arbitrage pur et simple quant à l'écart entre le coût de production et le coût de l'économie de l'électricité, les provinces et les pays qui auront le meilleur avantage comparatif à long terme à fournir de l'électricité ne seront pas ceux qui n'ont pas encore harnaché leurs cours d'eau ou exploité le charbon et l'uranium de leur sol, mais bien ceux qui auront à la fois des ressources bon marché et durables et qui ont déjà mis fin aux inefficacités inutiles. A mon avis, le

[Text]

this respect, but it is not yet seizing its advantage. In fact, we have megawatt brokers who wish to make spot futures and options markets to save electricity. We are developing ways to sell saved electricity or stabilized demand or even reduced demand or reduced uncertainty of demand back to the utility, and we have about one dozen electric companies which are selling efficiency for fun and profit in the territories of other electric companies. So Puget Power Company sells electricity in one state but efficiencies in seven states. It is even possible for gas utilities to make a lot of money selling electric efficiency by changing the behaviour of building superintendents in ways that help save more gas.

Another nice device for rapidly growing areas is sliding scale hookup fees which are either a fee or rebate, money changing hands in either direction between hydro and customer, depending on the efficiency of the new building. When you hook up, either you pay them or they pay you. That is a good way to influence how people design buildings.

The kinds of developments I have described on the demand side, of course, have a parallel on the supply side. An interesting example, because it is so close and similar in many ways, is the state of Maine which is cold, cloudy and has a big pulp and paper industry. In 1984, 2 per cent of its electric supply was privately generated by alternative resources; namely, renewables. Last year that source was up to 20 per cent, and next year, given what is now under construction, it will reach 30 per cent. So alternatives in that state have gone from 2 per cent to 30 per cent in seven years, mainly through competitive bidding, which has also elicited a lot of saving. There are, of course, many other empirical examples of what I have described actually occurring on the demand side. We now have utilities that are spending as much as 7 per cent, in one case it is 11 per cent, of all their revenues on the customer side of the meter by helping the customer become more efficient. In contrast, Ontario Hydro, in what it describes as a leading and ambitious program, is planning to spend roughly 0.4 per cent of its revenues over the next few years on commercial and industrial savings, which will account for roughly 80 per cent of the total savings.

There are analogies on what I have described in other fuels. Allow me to take a moment to show what is happening with car efficiency, which is so critical for global warming, acid gas and oil security. The average U.S. made new car, like its Canadian counterpart, has shown dramatic progress. We have roughly halved the energy intensity of our domestic new cars, and they have almost caught up with the imports. Fleet cars, of course, are trailing behind. However, you can do roughly 5 to 7 per cent times better than that. There are nine or ten automak-

[Traduction]

Canada est dans une position favorable à cet égard, mais il n'en prend pas encore avantage. En fait, des courtiers de mégawatts qui désirent créer des marchés à court terme et des marchés d'option des économies de l'électricité existent. Nous sommes en train d'élaborer des moyens de revendre aux services publics l'électricité économisée, la demande stabilisée ou la demande réduite, ou encore la moindre incertitude de la demande, et nous avons environ une douzaine de sociétés d'électricité qui s'amuse à tirer profit de l'efficacité en la vendant sur les territoires d'autres sociétés d'électricité. Ainsi, Budget Power Company vend l'électricité dans un État mais les efficacités dans un autre. Il est même possible pour une gazière de faire beaucoup d'argent en vendant l'efficacité d'utilisation de l'électricité. Elle n'a qu'à changer le comportement des gestionnaires d'immeubles de façon à économiser plus de gaz.

Il existe un autre moyen attrayant pour les régions à croissance rapide: les frais de raccordement à échelle mobile qui ne sont ni une charge ni un rabais, mais plutôt de l'argent qui change de mains dans une direction comme dans l'autre entre le service public et le client selon l'efficacité du nouvel immeuble. Lorsqu'il y a raccordement, soit que vous les payez ou qu'eux vous paient. C'est une bonne façon d'influencer la conception des immeubles.

Évidemment, le genre de développement dont j'ai parlé du côté de la demande a son pendant du côté de l'offre. L'État du Maine, où le temps est habituellement froid et nuageux et qui a une importante industrie de pâtes et papiers est un autre exemple intéressant qui se rapproche beaucoup des exemples donnés du côté de la demande. En 1984, 2 p. 100 de son approvisionnement en électricité provenaient de sources privées et étaient produits au moyen d'autres ressources, notamment de ressources renouvelables. L'an dernier, la part d'électricité fournie par les énergies renouvelables avait grimpé à 20 p. 100 et, l'an prochain, étant donné les actuelles mises en chantier, elle atteindra 30 p. 100. Ainsi, les énergies de rechange dans cet État sont passées de 2 à 30 p. 100 en sept ans, surtout au moyen d'appels d'offres qui ont aussi entraîné beaucoup d'économies. Il existe bien sûr beaucoup d'autres exemples empiriques de ce que je viens de décrire du côté de la demande. Il existe aujourd'hui des services publics qui consacrent jusqu'à 7 p. 100, dans un cas même 11 p. 100, de toutes leurs recettes à faire baisser la demande du client en l'aidant à accroître son efficacité. Par contraste, Ontario Hydro, dans le cadre de ce qu'elle décrit comme un programme nouveau et ambitieux, projette de consacrer à peu près 0,4 p. 100 de son revenu au cours des quelques prochaines années à des économies dans les secteurs commercial et industriel, qui représenteront environ 80 p. 100 des économies totales.

D'autres combustibles présentent aussi des analogies. Permettez-moi de prendre le temps d'illustrer l'évolution de l'efficacité des automobiles, si névralgiques pour l'effet de serre, les pluies acides et la sécurité des approvisionnements en pétrole. La nouvelle voiture américaine de fabrication récente, comme son homologue canadien, a nettement progressé. Ainsi, l'intensité d'utilisation d'énergie de nos nouvelles voitures a baissé de moitié à peu près, de sorte qu'elle égale presque celle des voitures importées. Les véhicules des parcs, bien sûr, traînent la

[Text]

ers that have demonstrated prototypes in the 1.7-to-3.5-litre-per-100-kilometre range, and at least two of them are said to cost nothing extra to build. Many of them are cleaner and more crash-worthy than what we have now, and most of them are peppier because although they have very small engines their lightness makes them faster accelerating. The main way to get these types of cars on the market is to have a gas-guzzler fee/gas-saver rebate, which is now pending in three states.

What does all this mean for your economy and environment? First, it is the most powerful form of economic development we know. In the little town of Osage, Iowa, population 4,000—very similar to many agricultural towns in Canada—the municipal utility helped people save household heating energy and thereby saved itself so much money that it prepaid all its debt, built up a big surplus, cut the tariff five times in five years to half the state average and thereby attracted two big factories to town, and, most importantly, kept more than \$1,000 per household per year circulating in the main street shops, thereby creating a much more prosperous local economy than in comparable neighbouring towns. This is money that had previously gone out of town, out of state, generally, forever, to buy utility inputs, but it was now supporting local jobs and local multipliers.

Analogously, in a very competitive industry—rod, wire and cable—this slide shows what our largest independent maker did in cutting energy use per kilowatt output by 56 per cent in six years. They are still going on that trajectory and still at two-year paybacks. As a result, their energy bills went down by an amount roughly equal to their profits during a very tough period. It is hardly an exaggeration to say that two smart engineers in that firm may have saved 4,000 jobs at ten plants in six states. I think there are Canadian analogies here.

As for the environment, one such lamp, over its life keeps a tonne of CO₂ from a coal plant out of the air and about eight kilos of SO₂ and other bad things, but, far from costing extra, it generates tens of dollars of net wealth and defers hundreds of dollars of utility investment.

This is a general example of the proposition. Since electricity is now generally cheaper than fuel, abating global warming through energy efficiency will not be costly, it will be profitable, and because it will be profitable it will be done largely through the market in the ways I have described rather than dirigiste intervention. It follows further that it does not really matter how the climatological uncertainties play out because we ought to do the same things anyhow and there are, broadly three of them. Energy efficiency which has a negative

[Traduction]

patte. Cependant, il est possible de relever l'efficacité d'utilisation de 5 à 7 p. 100 de plus. Neuf ou dix constructeurs d'automobiles en ont fait la démonstration au moyen de prototypes de la gamme des 1,7 à 3,5 litres par 100 kilomètres, et au moins deux d'entre eux ne coûteraient rien de plus à construire. Bon nombre sont plus propres et plus résistants à la collision que ce que nous avons maintenant, et la plupart de ces voitures sont plus nerveuses parce que, bien qu'elles aient de très petits moteurs, leur légèreté leur donne une meilleure accélération. Les principales façons de mettre ce genre d'automobiles sur le marché est d'imposer une taxe sur les automobiles énergivores et de consentir un rabais sur les voitures économes, ce qu'envisagent actuellement trois États.

En quoi cela améliore-t-il votre économie et votre environnement? Tout d'abord, cette façon de faire est le moteur le plus puissant de développement économique que nous connaissons. Dans la petite ville de Osage, en Iowa, où la population est de 4 000—en somme, elle est typique de beaucoup de localités rurales du Canada—le service municipal a aidé les contribuables à ménager l'énergie de chauffage et a tant épargné qu'il a réussi à rembourser à l'avance toutes ses dettes, à accumuler un énorme excédent, à réduire le tarif cinq fois en cinq ans à la moitié du tarif moyen pour l'État, a donc attiré deux énormes usines et, fait encore plus important, a conservé dans l'économie locale plus de 1 000 \$ par ménage par année. La localité a donc maintenant une économie beaucoup plus prospère que les villes avoisinantes. Auparavant, tout cet argent fuyait la localité, l'État, en règle générale pour toujours, afin d'acheter de l'équipement pour répondre à la demande alors que, désormais, il sert à créer de l'emploi local et a un effet multiplicateur sur l'économie locale.

Par analogie, dans une industrie très compétitive—celle des bâtonnets, des fils et des câbles—la présente diapo montre que notre plus important fabricant indépendant a réduit son utilisation d'énergie de 56 p. 100 en six ans. Il maintient son effort et a toujours une période de récupération de deux ans. Par conséquent, sa facture énergétique a baissé de l'équivalent à peu près de son profit durant une période très difficile. Je n'exagère pas lorsque j'affirme que deux ingénieurs ingénieux de cette entreprise pourraient avoir sauvé 4 000 emplois dans dix usines de six États. Je crois que l'on peut tirer des analogies au Canada aussi.

Pour ce qui est de l'environnement, une ampoule comme celle-ci empêche, durant sa vie utile, une centrale au charbon de dégager une tonne de CO₂ dans l'atmosphère et 8 kilos de SO₂ et d'autres produits nocifs. Cependant, loin de coûter plus, elle engendre des dizaines de dollars de richesse nette et retarde l'investissement de centaines de dollars par les services publics.

C'est un exemple général. Comme l'électricité coûte actuellement moins cher que le combustible, une atténuation de l'effet de serre au moyen d'une efficacité énergétique ne sera pas coûteuse. Au contraire, elle sera rentable et, pour cette même raison, elle aura lieu comme je l'ai décrit, plutôt que par dirigisme. On peut même aller plus loin: peu importe, en réalité, l'issue des incertitudes climatologiques, car nous aurions à faire ces choses de toute façon. Il y en a trois. L'efficacité énergétique qui a un coût négatif signifie qu'elle est meilleur mar-

[Text]

cost means it is cheaper than fuel. We should have sustainable farming and forestry practices to turn the soil and the standing biomass above ground from a carbon source to a carbon sink. This will also save nitrous oxide and methane emissions and it will cost roughly the same as the mining operation we now call "agriculture." It may even be more profitable as international academy studies suggest. Finally, we have to displace CFCs to protect the ozone layer so it does not matter what it costs. If, therefore, the costs of abating global warming range from strongly negative to zero to irrelevant, we ought to get on with it. Why fiddle while coal burns? We should not be waiting for the scientific verdicts to come in.

It is important, however, that we pursue the best buys first. The vertical access in the next chart is the electric tariff cents per kilowatt hour turned upside down, namely, how much coal burning can you displace per dollar spent? If you spend your dollar on something costly like nuclear power, you do not abate much coal burning per dollar. If you spent the same dollar instead on efficiency you would abate much more coal burning per dollar because that is a cheap option. Whatever the exact figures are less important than the general conclusion—namely, whenever you spend a dollar on something dear instead of something cheap the difference in height of the two bars represents the extra carbon which you thereby unnecessarily release into the air, thus making global warming worse.

Therefore, the order of economic priority has to be the order of environmental priority if we are to get as much solution as we can with limited resources and limited time to problems like global warming and acid gas emission. That is why I believe cost planning is very important.

The most important example of how it works is the supply curves put out recently by the Swedish State Power Board. Sweden is very similar in climate and industrial structure to Canada. Its electric output is roughly half nuclear which the people have voted to phase out over the next 20 years. Parliament has also voted to reduce CO₂ emissions while the economy is supposed to grow 54 per cent over the same 20 years. This sounds like a tough order. However, by carefully analyzing efficiency and finding it can be doubled in using electricity, and by adding that to some fuel switching, to gas and wood and to environmental despatch—that is, operating least the plants which emit the most carbon and vice versa—the Swedish State Power Board came to a rather surprising conclusion; namely, that it would be possible to meet all of these conditions simultaneously—the 54 per cent GNP growth, the nuclear phase out—and yet reduce the heat and power sector's CO₂ output by one-third and make electrical services almost \$1 billion cheaper in a country of eight million, all at the same time.

[Traduction]

ché que le combustible. Il faudra adopter des pratiques d'exploitation agricole et forestière durables pour faire du sol et de la biomasse qui se dresse sur celui-ci une fosse plutôt qu'une source de carbone. Nous éviterions également ainsi les émissions d'oxydes d'azote et de méthane, pratiques qui nous coûteraient à peu près la même chose que l'exploitation minière que nous appelons actuellement agriculture. Les pratiques pourraient même être plus rentables selon des études de l'Académie internationale. Enfin, nous devons remplacer les chlorofluorocarbones afin de protéger la couche d'ozone, de sorte que son coût importe peu. Si, par conséquent, les coûts d'atténuation de l'effet de serre varient de très négatifs à négligeables en passant par nuls, nous devrions nous y mettre. Pourquoi hésiter pendant que le charbon brûle? Nous ne devrions pas attendre que soient prononcés les verdicts scientifiques.

Il importe cependant de rechercher les meilleurs achats pour commencer. Dans le tableau qui suit, l'ordonnée représente le tarif d'électricité en cents par kilowattheure inversé, c'est-à-dire combien de combustion de charbon peut être évitée par dollar dépensé. Si vous consacrez votre dollar à une énergie plus coûteuse comme l'énergie nucléaire, vous ne diminuez pas beaucoup la combustion du charbon. Si, par contre, vous consacrez ce même dollar à l'efficacité énergétique, vous éviterez beaucoup plus de combustion de charbon par dollar car cette option est bon marché. Les chiffres exacts importent beaucoup moins que la conclusion générale, c'est-à-dire que, lorsque vous consacrez un dollar à l'achat de quelque chose de coûteux plutôt que de quelque chose bon marché, la différence de hauteur entre les deux barres représente le carbone supplémentaire que vous libérez inutilement dans l'atmosphère, contribuant ainsi à aggraver l'effet de serre.

Par conséquent, les priorités économiques peuvent coïncider avec les priorités environnementales si nous voulons résoudre le plus possible, au moyen de ressources limitées et du peu de temps dont nous disposons, des problèmes comme l'effet de serre et les émanations de gaz acides. Voilà pourquoi, à mon avis, la planification des coûts est si importante.

Le meilleur exemple que je puisse en donner est de vous reporter aux courbes d'approvisionnement publiées récemment par la commission d'électricité de la Suède. Ce pays a un climat et une structure industrielle très similaires à ceux du Canada. A peu près la moitié de son électricité est produite au moyen de centrales nucléaires que le peuple a décidé d'éliminer graduellement au cours des 20 prochaines années. Le Parlement a également décidé de réduire les émissions de CO₂ alors que l'économie est censée croître de 54 p. 100 durant ces 20 mêmes années. La tâche semble difficile. Cependant, après avoir analysé avec soin l'efficacité d'utilisation de son énergie et découvert qu'elle pouvait la doubler en ayant recours à l'électricité et qu'en y ajoutant certaines substitutions au gaz et au bois et la répartition de l'environnement, c'est-à-dire en exploitant le moins possible les centrales qui émettent le plus de carbone et vice-versa, la commission d'électricité de Suède est arrivée à une conclusion plutôt surprenante: il serait possible de satisfaire à toutes ces conditions simultanément, c'est-à-dire à une croissance du produit intérieur brut de 54 p. 100, à l'élimination graduelle de l'énergie nucléaire, tout en réduisant d'un tiers la production de CO₂ du secteur de l'énergie et du

[Text]

By the way, the technical assumptions are quite conservative and when the chief executive of the Swedish company read this, he ordered removed from it the usual disclaimer saying that it did not represent the board's official views.

It may also be of interest, given Canada's long-standing leadership in global development, that rich countries are on average almost three times as energy efficient as poor countries; yet we have technologies now on the market that can make rich countries about four times as energy efficient as they now are very cost effectively. Put those two facts together and I think one is forced to conclude that if poor countries did it right the first time—if they became as efficient as we ought to be and leap-frogged over our mistakes—they ought to be able to support roughly ten-fold economic growth on today's energy budgets. Meanwhile, in the rich countries we could sustain or improve our standard of living by using several times less energy than now and we would all meet in the middle.

What would it take to do it right the first time? I think all of us would have to become more sophisticated buyers and more consistent users of efficient technologies. Certainly the rich countries will have to set a good example. But also we are going to have to export and transfer our most efficient, not our least efficient, technologies. Right now we are tending to sell abroad whatever is too obsolete to sell on the home market. It is just like registered pesticides all over again.

The alternative is simply not to develop. Already electrification consumes a quarter of global development capital and demand for it is outstripping supply by a factor of about eight. You cannot get there from here if you continue business as usual. There are already crippling power shortages all over the developing world, and they are getting worse all the time because they are using it so inefficiently.

Electric and indeed resource efficiency has to be the cornerstone of sustainable development.

In conclusion, I believe that modern developments in energy efficiency show great promise based on observed cost performance and speed and depth of market capture for solving many of our economic and environmental problems, not as a trade-off but simultaneously so that everybody wins.

However, I must end on a note of caution in view of recent federal policy developments in Canada and, indeed, a long-standing history of supply dominance of energy policy. If you try to buy both supply and efficiency indiscriminately, as we are now seeing in calls for balance on the lines of the old recipe for elephant and rabbit stew—one elephant, one rabbit—then you may get neither one because they are competing for the

[Traduction]

chauffage et en abaissant le coût de l'électricité d'environ 1 milliard de dollars dans un pays de 8 millions d'habitants, tout à la fois.

Soit dit en passant, les hypothèses techniques sont fort prudentes. Lorsque le directeur général de l'entreprise suédoise a lu ce rapport, il a fait retirer la mention d'avertissement habituelle selon laquelle ce rapport ne représentait pas l'avis officiel de la commission.

Vous serez peut-être intéressés de savoir, étant donné le leadership assumé depuis si longtemps par le Canada dans le développement global, que les pays riches sont, en moyenne, presque trois fois plus efficaces du point de vue énergétique que les pays pauvres; pourtant, nous avons aujourd'hui sur le marché les technologies qui permettent de rendre les pays riches environ quatre fois plus efficaces qu'ils ne le sont actuellement par des moyens très rentables. Si vous réunissez ces deux faits, je crois qu'une conclusion s'impose: si les pays pauvres s'y prenaient de la bonne façon au départ, s'ils devenaient aussi efficaces que nous devrions l'être et s'évitaient nos erreurs, ils devraient pouvoir soutenir un décuplement de leur croissance économique à même les budgets énergétiques d'aujourd'hui. Entre-temps, dans les pays riches, nous pourrions soutenir ou améliorer notre qualité de vie en utilisant plusieurs fois moins d'énergie qu'actuellement. Ainsi, pays pauvres et pays riches se rencontreraient à mi-chemin.

Que faudrait-il faire pour bien faire au départ? Je crois qu'il nous faudrait tous devenir des acheteurs plus judicieux et des utilisateurs plus constants de techniques efficaces. Certes, les pays riches devront donner l'exemple. Par ailleurs, cependant, nous devons exporter et transférer nos technologies les plus efficaces, pas le contraire. Pour l'instant, nous avons tendance à vendre à l'étranger ce qui est trop désuet pour se vendre sur les marchés intérieurs. C'est l'histoire des pesticides contrôlés qui recommence.

L'alternative consiste tout simplement à ne pas développer. Déjà, l'électrification absorbe un quart des capitaux affectés au développement global et la demande est huit fois plus grande que l'offre. Impossible d'atteindre l'objectif si tout continue comme avant. Déjà, des pénuries paralysent l'activité dans tous les pays en développement, et elle s'aggrave parce que ces pays utilisent l'énergie de manière trop inefficace.

L'efficacité d'utilisation de l'électricité et, en fait, des ressources doit être la pierre angulaire du développement durable.

En conclusion, les faits nouveaux qui surviennent actuellement dans le domaine de l'efficacité énergétique promettent beaucoup si l'on s'en remet au rendement observé des coûts et à la vitesse et à l'ampleur avec lesquelles le marché les adopte pour résoudre bon nombre de nos troubles économiques et environnementaux, non pas en échange de quelque autre chose mais simultanément, de sorte que tous y gagnent.

Je dois cependant terminer par une mise en garde, à la lumière des récentes orientations prises au Canada en matière de politique fédérale et, en réalité, de la préférence marquée depuis longtemps par la politique énergétique pour l'approvisionnement. Si vous tentez d'accroître autant l'approvisionnement que l'efficacité sans discrimination, comme c'est le cas actuellement puisqu'on demande un équilibre reposant sur la

[Text]

same resources. Even worse, you may get both and thus bankrupt the supply industries, because to pay for costly new supply ventures you need more demand, not less. If we get supply and efficiency both successfully in place then we will have the worst of both worlds—the supply side costs without the revenues to pay for them. Yet I suggest the efficiency revolution is here. In an era of costly energy and cheap efficiency, customers are sooner or later going to figure this out and want to buy less energy and more efficiency. The only question is: Who will sell them the efficiency? Who wants to make money on the deal? Do the energy producers want to choose participation or obsolescence? This is not a new question. After two previous oil shocks, my government—and, I believe, your government—sought to boost energy supply whilst doing rather little about demand. However, I must say that you did better than we did on the demand side, not so much in results but in the quality of people and how they were attracted. At that time Canada had the best office of energy conservation in the world and some outstanding research capabilities which in the last few years have been systematically dismantled and which will be hard to put back together again.

In both our countries, however, despite some differences of detail, the landscape is littered with the wreckage of grandiose supply side schemes—various megaprojects that never happened, and won't happen, not only because they were technically unfeasible or politically unattractive, but, quite often because they simply would not make it in the market.

What quietly happened was that the market, instead, produced gusts of efficiency and stuck the producers with unsaleable costly surpluses. Yet there are a great many people in policy positions in both our governments who would like us to make the same mistake for a third time as if we had learned nothing and forgotten nothing. I trust that this committee will help us do much better than that. Thank you.

The Chairman: What a challenging note on which to end, Mr. Lovins. That was a very compelling and complete presentation. Notwithstanding that, I still have some senators who wish to ask questions, and I have one of my own which I will leave until near the end. It relates to your book called *Brittle Power* and deals with the vulnerability of any country, such as the United States and Canada, that has such a high dependence on energy and its movement. If there is time, I will ask that later.

Senator Kenny: I enjoyed what you had to say. However, I am left, sir, with an uneasy feeling. It is difficult for me to be as articulate as I would like to be. What you had to say all made sense to me. It seemed neat; it seemed too neat. The logic that you used in your presentation seemed to fit together, and yet why is it not happening? You described some linkages that were not quite working right. An example would be the

[Traduction]

bonne vieille recette de ragoût à l'éléphant et au lapin, soit un éléphant et un lapin, les deux vous échapperont peut-être car ils rivalisent pour les mêmes ressources. Pire encore, vous pourriez obtenir les deux et ainsi mettre à plat les industries d'approvisionnement car, pour payer des entreprises coûteuses d'approvisionnements nouveaux vous devez avoir une plus grande demande, non pas une demande inférieure. Si nous réussissons à obtenir approvisionnements et efficacité, alors nous aurons le pire des deux mondes—les coûts d'approvisionnements sans les rentrées pour les payer. Pourtant, j'oserais affirmer que l'heure est à la révolution, en matière d'efficacité. Durant une période d'énergie coûteuse et d'efficacité bon marché, les clients se raviseront tôt ou tard et voudront acheter moins d'énergie et plus d'efficacité. Il s'agit de savoir qui leur vendra l'efficacité, qui voudra en profiter, si les producteurs d'énergie optent pour la participation ou pour la désuétude. La question n'est pas nouvelle. Après deux crises du pétrole, mon gouvernement et, je crois, le vôtre ont cherché à accroître l'approvisionnement en énergie tout en ignorant plus ou moins la demande. Je dois avouer que vous avez mieux réussi que nous, non pas tant en termes de résultats, mais en termes de qualité de gens et de façons de les attirer. A ce moment, le Canada avait le meilleur bureau d'économie d'énergie du monde et affichait certaines capacités notables de recherche qui, au cours des dernières années, ont été systématiquement éliminées et qu'il sera difficile de retrouver.

Dans nos deux pays, cependant, en dépit de certaines petites différences, le tableau est jalonné de schèmes grandioses d'approvisionnement qui ont échoué, de divers mégaprojets qui ne se sont jamais réalisés et ne se réaliseront jamais, non seulement parce qu'ils étaient techniquement irréalisables ou politiquement répugnants, mais souvent parce qu'ils n'auraient jamais satisfaits aux lois du marché.

La réalité, c'est qu'en douceur, le marché a plutôt produit des gains d'efficacité qui ont laissé les producteurs aux prises avec de coûteux excédents qu'ils ne pouvaient écouler. Néanmoins, beaucoup de décideurs au sein de nos deux gouvernements aimeraient nous voir refaire la même erreur une troisième fois comme si nous n'avions rien compris et rien oublié. J'espère que les travaux du présent comité nous aideront à faire beaucoup mieux. Merci.

Le président: Monsieur Lovins, voilà une façon stimulante de terminer votre exposé. Celui-ci a été très intéressant et complet. Néanmoins, certains sénateurs voudraient vous poser des questions et j'en ai moi-même une que j'ai gardée pour les derniers moments. Elle porte sur votre ouvrage intitulé *Brittle Power* et concerne la situation vulnérable des résidents de tous les pays, comme le Canada et les États-Unis, qui dépendent aussi fortement de l'énergie et de ses fluctuations. Si nous en avons le temps, nous en discuterons plus tard.

Le sénateur Kenny: J'ai bien aimé votre exposé. Toutefois, il me laisse un peu mal à l'aise. Il m'est difficile de m'exprimer aussi clairement que je le souhaiterais. Ce que vous avez dit me semble tout à fait sensé. Cela me semble clair, trop clair. Le raisonnement que vous suivez semble être logique et pourtant, pourquoi rien de tout cela n'arrive? Vous avez fait certains liens qui n'étaient pas tout à fait évidents. Par exemple,

[Text]

building that you showed us and the great stack of light bulbs from that building. Building managers are rational people. Why are they not up on ladders screwing in these new light bulbs and screwing in your new reflectors? What is missing? What did you not tell us in your presentation? Why do I feel so uncomfortable that it sounded so good but does not all come together?

Mr. Lovins: Let me first question the premise, senator, that it is not happening. I mentioned at the very outset that the United States since 1979 got over seven times as much new energy from savings as from all net increases in supply. To put it another way, the energy savings, chiefly in oil and gas, achieved in the U.S. since 1973 now add up to a supply sector two-fifths bigger than our domestic oil industry, which took a century to build and which has declining output, dwindling reserves and rising costs while efficiency has falling costs, expanding reserves and rising output. It is pretty obvious which deserves the marginal dollar. Where do those savings come from? They are mostly from caulk guns, duct tape, plugging steam leaks, and slightly better cars. We gained about five miles per gallon on fleet. Very little was electrical savings because we just were not paying attention and because most of the technologies did not then exist.

Nonetheless, sales of the kinds of equipment I showed you—the reflectors, the ballasts, the compact fluorescent lamps—since they were introduced, have been doubling typically every eight to 12 months. Something like 20 to 30 million compact fluorescents were sold last year. U.S. sales doubled or tripled last year and that will occur again this year. The super-windows, in their various forms, went from something like one per cent or less of the U.S. insulated glass market to more than 60 per cent in about three and a half years, as they were adopted by our major window makers. What is taking a while is that we have literally billions of lamp sockets to fill. Reflector sales more than double every year, and yet, as I mentioned, we have in North America one and a half or two billion two-by-four foot fixtures like these. It is going to take a while. It tends to be slower in Canada because, until quite recently, only B.C. Hydro—and even that is a fairly recent development—was taking any leadership position in getting the hardware onto the Canadian market.

I agree with you that building managers are rational people, but quite often the lease structure gives them a split incentive. Those who would pay for the equipment would not benefit from it. However, building managers often find it difficult to find out about these things unless the hydro companies help

[Traduction]

l'immeuble que vous nous avez montré et la grosse pile de lampes provenant de cet immeuble. Les gestionnaires d'immeubles sont des gens rationnels. Pourquoi ne sont-ils pas dans leur échelle en train d'installer ces nouvelles lampes et vos nouveaux réflecteurs? Il y a un chaînon manquant. Qu'est-ce que vous avez oublié de nous dire dans votre exposé? Je n'arrive pas à comprendre pourquoi votre raisonnement, qui semble si logique, ne se concrétise pas?

M. Lovins: Monsieur le sénateur, permettez-moi tout d'abord de remettre en question votre prémisse, c'est-à-dire que ces changements ne se produisent pas. J'ai mentionné au tout début que les États-Unis, depuis 1979, ont tiré sept fois plus d'énergie nouvelle des économies qu'ils ont réalisées que des augmentations nettes de l'approvisionnement. En d'autres mots, les économies d'énergie—principalement de pétrole et de gaz—obtenues aux États-Unis depuis 1973 équivalent maintenant à un approvisionnement 40 p. 100 plus important que notre industrie pétrolière nationale que l'on a mis cent ans à édifier et dont la production baisse, les réserves s'amenuisent et les coûts augmentent tandis que l'efficacité énergétique permet de faire baisser les coûts, d'augmenter les réserves et d'accroître la production. Cela nous montre donc assez clairement où il faudrait maintenant investir. D'où proviennent ces économies? Dans la plupart des cas, de pistolets de calfeutrage, de ruban isolant pour les tuyaux, du colmatage des fuites de vapeur, et d'automobiles un peu plus efficaces. Nous avons gagné environ 5 milles au gallon. Très peu de ces économies ont été réalisées dans le domaine de l'électricité parce que nous ne nous préoccupions tout simplement pas de ce secteur et parce que la plupart des techniques que nous connaissons aujourd'hui n'existaient même pas.

Néanmoins, les ventes d'appareils comme ceux que je vous ai montrés—les réflecteurs, les ballasts, les lampes fluorescentes compactes—doublent habituellement à tous les huit ou 12 mois depuis leur lancement sur le marché. De 20 à 30 millions de lampes fluorescentes compactes ont ainsi été vendues l'an dernier. Les ventes aux États-Unis ont doublé ou triplé l'année dernière et il devrait en être de même cette année. Les divers types de «superfenêtres», qui représentaient quelque chose comme 1 p. 100 ou moins du marché du vitrage isolant aux États-Unis il y a trois ans et demi, monopolisent maintenant 60 p. 100 de ce marché après avoir été adoptés par nos principaux fabricants de fenêtre. Ce qui est long, c'est que nous devons remplacer des milliards de socles d'ampoules. Les ventes de réflecteurs ont plus que doublé chaque année, et pourtant, comme je l'ai mentionné, nous avons encore en Amérique du nord de 1 milliard et demi à 2 milliards de dispositifs d'éclairage de deux pieds par quatre comme ceux-là. Il nous faudra donc beaucoup de temps et ces délais tendent à être plus longs au Canada étant donné que, jusqu'à très récemment, seule la société B.C. Hydro—et encore là il s'agit d'une conversion relativement nouvelle—prenait l'initiative de mettre ces appareils sur le marché canadien.

Je suis d'accord avec vous que les gestionnaires d'immeubles sont des gens rationnels, mais il arrive très souvent que la convention de bail ne les incite pas vraiment à être efficace sur le plan énergétique. En effet, les personnes qui devraient payer pour les appareils ne pourraient bénéficier des avantages qu'ils

[Text]

them. That is why I think the role of the hydro companies, particularly in Canada, is absolutely critical, and why I hope to see even more vigorous and modern programs put in place here very quickly. Does that help you?

Senator Kenny: It does. You mentioned lease structures. Probably the most interesting structures are those that do, in fact, retard efficiency. Do you have any views, or are there any things you would like to underline for this committee, in terms of structures that are counterproductive? Together with that, do you have any specific advice as to where the federal government in this country might intervene? The thrust of what you had to say was that not a lot of intervention is really called for, but there are obviously some areas where government intervention would be useful.

Mr. Lovins: I think quite often the appropriate intervention may be at a provincial level, or even in some cases municipal, rather than federal. The clearest case for federal action would be, for example, strong appliance standards. The provincial hydros could then give an incentive for beating the standards. Another area would be the gas-guzzler fee/gas-sipper rebate on new vehicles. That can be done at a provincial level, and should be, if the federal government does not choose to act. However, it would be much cleaner to do it at a federal level.

In the commercial sector, I believe that the sliding-scale hook-up fee, which again would be done by the hydro companies in cooperation with the provincial government, shows the greatest promise of influencing design practice. The difficulty in new commercial building is that you need to educate, in advance, roughly 12 parties. If I can remember them all, you would need to enlist the developer, financier, architect, electrical engineer, mechanical engineer, building inspector, constructor, leasing broker, tenant, building manager, maintenance staff, and building equipment supplier. That, for example, would be the wholesale outfit from which you buy the lamps when you maintain the building. If you leave one of those out, it does not happen. So I end up retrofitting a lot of new buildings, or even buildings still under construction.

I have just formed a relationship a few weeks ago with B.C. Buildings Corporation, which I hope will start addressing this very difficult institutional problem directly at a provincial level, for example, by doing some exemplary buildings, perhaps as efficient as our own building in and around Vancouver and

[Traduction]

procureraient. Toutefois, les gestionnaires d'immeubles ont souvent de la difficulté à se tenir au courant de ces techniques à moins que les sociétés d'électricité ne leur viennent en aide. C'est pourquoi je crois que ces sociétés d'électricité pourraient jouer un rôle absolument crucial—particulièrement au Canada—et j'espère que des programmes plus vigoureux et modernes seront très bientôt mis en place ici. Cela répond-il à votre question?

Le sénateur Kenny: Oui. Vous avez mentionné la convention de bail. Les conventions de bail les plus intéressantes sont probablement celles qui retardent en fait l'adoption de mesures efficaces sur le plan énergétique. Avez-vous une opinion à ce sujet ou y a-t-il quelque chose dont vous voudriez nous faire part au sujet des structures qui vont à l'encontre des buts visés? Auriez-vous aussi des conseils précis à formuler quant au rôle qui devrait revenir au gouvernement fédéral au sein de notre pays? En gros, vous déclarez qu'il n'y a pas beaucoup de mesures qui sont réellement nécessaires, mais qu'il est évident que des mesures gouvernementales pourraient se révéler utiles dans certains secteurs.

M. Lovins: Je crois qu'il arrive très souvent que les mesures appropriées puissent être prises au niveau provincial ou même dans certains cas au niveau municipal plutôt qu'au palier fédéral. L'établissement de normes strictes sur les appareils pourrait constituer l'exemple le plus clair d'intervention fédérale. Les sociétés d'électricité provinciales pourraient ensuite inciter les clients à respecter ces normes. Les droits imposés ou les rabais accordés sur les nouveaux véhicules selon qu'ils consomment beaucoup ou peu d'essence constituent un autre secteur d'intervention. Ces mesures pourraient être prises et devraient l'être au niveau provincial si le gouvernement fédéral ne se décide pas à les prendre. Toutefois, il serait beaucoup plus préférable qu'elles soient prises au niveau fédéral.

Dans le domaine commercial, je crois que les frais de raccordement variables—des mesures qui une fois de plus pourraient être prises par les sociétés d'électricité de concert avec les gouvernements provinciaux—constituent les outils les plus susceptibles d'influer sur les méthodes de conception. Ce qui est difficile dans le cas des nouveaux immeubles commerciaux, c'est que vous devez sensibiliser à l'avance environ 12 intervenants. Si je me souviens bien, vous devez obtenir la collaboration du promoteur immobilier, du financier, de l'architecte, de l'ingénieur en électricité, de l'ingénieur mécanique, de l'inspecteur des bâtiments, du contracteur, du courtier en location, du locataire, du gestionnaire de l'immeuble, du personnel d'entretien et du fournisseur du matériel utilisé dans l'immeuble. Ce dernier est par exemple le grossiste de qui vous achèterez les lampes que vous installerez dans l'immeuble. Si vous laissez l'un de ces intervenants de côté, vous n'obtiendrez pas le résultat recherché et vous vous verrez dans l'obligation de rénover un grand nombre de nouveaux immeubles ou même d'immeubles en cours de construction.

Il y a quelques semaines, j'ai commencé à collaborer avec B.C. Buildings Corporation dans l'espoir que cette société puisse s'attaquer à ce très difficile problème institutionnel directement au niveau provincial en construisant par exemple certains immeubles modèles à Vancouver ou autour, immeu-

[Text]

seeing how that encourages others, because I believe we do have to use market forces to do our outreach for us.

I am working, for example, with three commercial property developers in the Chicago area, who have between them about \$20 billion of commercial property, a lot of it vacant offices. They fight over rent differences of 50 cents or a dollar per square metre per year. The lighting retrofits alone are worth about \$15 per square metre per year, and the money is fungible. Developers can use it for initial rent concessions or whatever else they need to get tenants in the door, to get market share. I found that one of those developers is the early adopter, the chap who when you show him the lamp climbs on the table to screw it in and see what it looks like. We retrofitted a piece of his office. He loved the esthetics. We are now verifying the economics. When all that works out, he plans to retrofit his \$8 billion worth of property, whereupon his competitors will have to do it or lose share. I think there must be a number of soft markets in Canada where one can use the same tactics successfully. To encourage that, one needs a much more entrepreneurial, ready-fire aim approach within the culture of the hydros. I am starting to see this with B.C. Hydro, and I expect I will find little pockets of it in a few days when I talk to the staff at Ontario Hydro; but it is not yet publicly visible there.

Senator Roblin: One of the things that this committee is particularly interested in is the possibility of economizing on the use of oil. From reading some of your material I see that the same kind of savings are possible with your view regarding the consumption of oil than we found with electricity. That is the first point I would like you to comment on. Secondly, we are particularly concerned with how the federal government in Canada can best contribute to this general process. I appreciate the fact that every utility in the country, except in one province, is provincially run. Therefore the provincial government will have a lot to say, and the private enterprise sector also must be motivated. I am wondering what the federal government can do to assist that process.

A couple of things occurred to me. First would be to speed up the diffusion of technology. That is one of the biggest problems not only in this field but in many others in Canada. We seem reluctant to grab hold of the latest technology. If the federal government is to do that effectively, it would need a much more effective and possibly more costly research apparatus, such as the one you mentioned we had, which has now almost

[Traduction]

bles qui seraient peut-être aussi efficaces que le nôtre. Cette société pourrait ainsi voir dans quelle mesure cette démarche permet d'encourager d'autres intervenants à l'imiter parce que je crois que nous devons réellement utiliser les forces du marché afin de faire progresser notre cause.

Je collabore par exemple avec trois promoteurs immobiliers de la région de Chicago qui sont propriétaires d'immeubles commerciaux d'une valeur approximative de 20 milliards de dollars et dont bon nombre des bureaux sont souvent inoccupés. La concurrence les oblige à tenir compte de différences de loyer de 50 cents ou d'un dollar par mètre carré par an. Les améliorations apportées à l'éclairage équivalent à elles seules à environ 15 \$ par mètre carré par an et les promoteurs sont libres d'utiliser cet argent comme ils l'entendent. Ils peuvent s'en servir pour diminuer le coût du loyer initial ou pour faire ce qu'ils veulent afin d'attirer des locataires et d'accroître leur part du marché. L'un de ces promoteurs était d'ailleurs très enthousiaste; vous savez le genre qui saisi la lampe que vous êtes en train de lui montrer et monte sur la table afin de l'installer et de voir comment elle fonctionne. Nous avons rénové une pièce de son bureau. Il était fou du caractère esthétique de nos travaux. Nous sommes en train de vérifier le côté économique du projet. Lorsque nous aurons terminé ces calculs, il prévoit apporter ces améliorations dans l'ensemble de ses immeubles qui sont évalués à 8 milliards de dollars, après quoi ses concurrents devront en faire autant ou lui concéder leur part du marché. Je crois qu'il doit bien exister au Canada un certain nombre de marchés faibles où on pourrait utiliser cette même stratégie avec succès. Pour encourager ce genre de démarche, il faudrait que les sociétés d'électricité fassent preuve de beaucoup plus d'initiative et d'esprit d'entreprise. C'est ce que je commence à voir avec B.C. Hydro et ce que je m'attends à commencer à percevoir lors des entretiens que j'aurai dans quelques jours avec le personnel d'Hydro-Ontario, mais ce genre de raisonnement n'est pas encore manifeste dans ce dernier cas.

Le sénateur Roblin: Le présent Comité s'intéresse en particulier aux moyens qui existent afin d'économiser le pétrole. Après avoir lu un certain nombre de vos documents, je me rends compte que nous pouvons réaliser le même type d'économie avec le pétrole que ce que nous avons constaté avec l'électricité. C'est le premier point sur lequel j'aimerais que vous nous entreteniez. Deuxièmement, nous nous préoccupons aussi particulièrement de la façon dont le gouvernement fédéral pourrait le mieux participer à ce processus général. Je me rends compte que toutes les sociétés du pays appartiennent aux provinces sauf dans un cas. Par conséquent, les gouvernements provinciaux ont un rôle important à jouer à cet égard et le secteur privé doit aussi être motivé. Je me demande cependant ce que le gouvernement fédéral pourrait faire afin de faciliter cette évolution.

J'ai un certain nombre d'idées à ce sujet. Premièrement, il faudrait accélérer la diffusion des techniques. C'est là l'un des principaux problèmes, non seulement dans ce secteur, mais aussi dans d'autres domaines au Canada. Nous semblons hésiter à faire appel aux plus récentes techniques. Si le gouvernement fédéral désire réellement s'occuper de cette question, il lui faudrait des services de recherche beaucoup plus efficaces

[Text]

disappeared. Thirdly, do you see any role in the federal government's promoting retrofitting? It is very well to talk about the new stuff, but we have a lot of old stuff around. That is where the big diseconomies are taking place. I would appreciate any comment you would like to make with respect to those three points, bearing in mind how the federal government can help.

Mr. Lovins: To defer the oil point for a moment, I believe there is a strong federal role not only in gathering and disseminating information, but also in helping provinces and localities to do so. EM & R, for example, had a lively entrepreneurial and skilful office in Toronto helping Torontonians and, indeed, people all over Ontario to learn about new electricity and energy saving technologies. That was abolished a few months ago. As with other cuts, that seems to indicate a very false economy because markets do not work with that information.

I believe this is an exceptionally well informed group, but how many people here know where to get one of these? Let the record show that I see no hands raised. This suggests that there are many Canadians who do not know either. Also, it ought to be part of Canada's and each province's economic development strategy to have the equipment made here. It is silly to import it if you have all the capabilities to make anything you want. Certainly the very impressive Canadian achievements elsewhere in the power sector ought to be echoed on the demand side.

This committee may want to examine whether the lightly used, apparatus of utility regulation in Canada could be creatively used as American public utility commissions are used, as the most important leverage point we have in energy policy.

Senator Roblin: Unfortunately they are provincial—at least from the federal point of view.

Mr. Lovins: There is the National Energy Board. Of course, the provincial boards are subject to some form of federal guidance, are they not?

Senator Roblin: No, not within the provinces. If they export beyond a certain amount, then they fall under the NEB or export across the frontier.

Mr. Lovins: Is there no framework within which a uniform system of principles could be applied?

Senator Roblin: There is peaceful persuasion.

Mr. Lovins: That in itself is valuable. In Canada I do not see any framework for least cost planning or for rewarding

[Traduction]

et peut-être même plus coûteux comme ceux que vous avez mentionnés que nous avons et qui sont maintenant pratiquement disparus. Troisièmement, croyez-vous que le gouvernement fédéral devrait s'occuper de faire la promotion de l'amélioration des installations? C'est très bien de parler des dernières découvertes, mais nous disposons encore de beaucoup de vieux matériel. C'est avec ceux-ci que nous surconsomons l'énergie. Je vous serais donc gré de nous entretenir de ces trois points en essayant de nous montrer comment le gouvernement fédéral pourrait jouer un rôle dans ce domaine.

M. Lovins: Permettez-moi de mettre de côté pour le moment la question du pétrole. J'estime que le gouvernement fédéral a un rôle important à jouer non seulement dans la collecte et la diffusion de l'information, mais aussi en ce qui touche à l'aide qui peut être fournie aux provinces et municipalités à ce chapitre. Par exemple, EMR avait à Toronto un bureau comprenant du personnel enthousiaste, innovateur et talentueux afin d'aider les Torontois et en fait tous les résidents de l'Ontario à mieux connaître les dernières techniques dans le domaine de l'électricité et des économies d'énergie. Ce bureau a été aboli il y a quelques mois. Comme pour d'autres coupures, celle-ci semble réellement constituer une erreur malheureuse parce que les marchés ne disposent pas de ces renseignements.

Ainsi, je pense être en présence d'un groupe exceptionnellement bien informé, mais combien d'entre vous savez où vous procurer l'un de ces articles? Je ne vois aucune main levée. Cela veut donc dire qu'il y a de nombreux Canadiens qui ne savent pas non plus où se les procurer. De plus, il faudrait que la stratégie de développement économique de chaque province et du Canada vise la fabrication de ces articles ici au pays. Il est stupide de les importer si vous disposez de toutes les ressources voulues pour les fabriquer. Il est certain que la performance très impressionnante du Canada ailleurs dans le secteur de l'énergie doit trouver un écho du côté de la demande.

Le présent comité pourrait souhaiter étudier si les mécanismes de réglementation des services publics, qui sont peu utilisés au Canada, pourraient être utilisés d'une manière créative, comme le sont les commissions sur les services publics de notre pays, puisqu'ils constituent le pouvoir d'intervention le plus important dont on dispose dans le domaine de la politique énergétique.

Le sénateur Roblin: Malheureusement, ils relèvent des provinces—au moins lorsqu'on adopte une perspective fédérale.

M. Lovins: Il y a l'Office national de l'énergie. Bien sûr, les offices provinciaux sont soumis à une certaine forme de pouvoir fédéral, n'est-ce pas?

Le sénateur Roblin: Non, pas pour leurs opérations à l'intérieur des provinces. Si elles exportent au-delà d'une certaine quantité d'énergie, ou si elles en exportent dans un pays tiers, ils doivent alors rendre des comptes à l'ONE.

M. Lovins: N'existe-t-il pas une politique générale permettant l'application d'une série uniforme de principes?

Le sénateur Roblin: Nous pouvons avoir recours à la persuasion.

M. Lovins: Il s'agit là d'une démarche utile. Au Canada, aucune société d'hydro-électricité ne semble avoir adopté une

[Text]

efficient behaviour by the hydros. I do not care whether they are privately or publicly owned. I have worked with both and they both have virtues, but I think they all ought to be run in a businesslike way with a bottom line. The present method of price formation is inimical to that result.

This is my shortest summary of the oil saving potential again for the U.S., but I think the Canadian results would be analogous, although the first term will be smaller. This represents oil fired and gas fired electricity that can be saved. In fact, you can save more than all of it in the U.S. just be lighting retrofits at a negative cost. These are light vehicle savings, and I have used as my example a particular level of efficiency. It happens to be for a Volvo prototype, which has achieved a zero net cost, and then I have applied a similar set of technologies to light trucks. Then there are the easy and more difficult space and water heating savings and savings in various kinds of heavy transport and industrial process heat.

By the time you reach this point, you have saved approximately four-fifths of the oil in the country plus an extra one-fifth worth of leftover saved gas, which could be substituted for the remaining oil in the form of CNG or methanol, but I did not bother with that. The average cost of saving four-fifths of the oil, both directly and by substituting saved gas for some of the oil, works out to under \$3 a barrel. That is cheaper than drilling for more, let alone doing something with it if you find it.

The key to this situation is the superefficient light vehicles, the 1.7 to 3.5 litre per 100 kilometre or 67 to 138 mile per U.S. gallon cars that nine or ten automakers have prototyped. Why are they not on the market? The automakers do not want to take the risk of retooling for an uncertain market with flat real oil prices as far as the eye can see when they know they can make money off the tooling they have already paid for.

Only a small fraction of the cost of driving is fuel. The other costs of owning and operating your car are much more important. When you buy an efficient new car, you probably pay as much more to buy it as you pay less to run it. In North America the consumer is indifferent to how efficient the car is over a three-fold range, but it is that three-fold range that puts almost a car's weight per car per year of carbon into the air along with a lot of acid gas, oil consumption, balance of trade, security problems, et cetera. In order to overcome this obvious market failure, which is not correctly reflected in people's car buying decisions of the real value of car efficiency to society, we ought to consider a system which would best be federal, similar to this one that is pending in the California legislature.

[Traduction]

politique générale favorisant la planification au moindre coût ou récompensant les comportements efficaces sur le plan énergétique. Que ces sociétés soient privées ou publiques importe peu. J'ai travaillé avec ces deux types de société et elles ont toutes les deux leurs avantages. Je crois toutefois qu'elles doivent toutes être exploitées comme une entreprise du secteur privé. Et présenter des bilans. L'actuelle méthode de fixation des prix ne contribue pas du tout à ce résultat.

C'est mon plus court résumé des économies de pétrole qui peuvent être réalisées encore une fois aux États-Unis, mais je crois que les résultats seraient semblables au Canada, même si le premier terme serait moins élevé. Cela représente l'électricité produite à l'aide de pétrole et de gaz qui pourrait être économisée. En fait, aux États-Unis, vous pouvez économiser davantage en améliorant tout simplement les dispositifs d'éclairage, et ce, à un coût négatif. Voici les économies relatives aux véhicules légers, et j'ai utilisé comme exemple un niveau de rendement énergétique donné—dans ce cas-ci, il s'agit d'un prototype de la société Volvo qui entraîne des coûts nets nuls—et j'ai ensuite appliqué une série semblable de techniques aux camions légers. Il y a ensuite les économies faciles et plus difficiles relatives au chauffage de l'espace et de l'eau, et les économies dans divers types de transport lourd et de procédés industriels utilisant la chaleur.

Une fois rendu à cette étape, vous avez économisé environ les quatre-cinquièmes du pétrole du pays en plus de l'équivalent d'un autre cinquième en gaz économisé et inutilisé et qui pourrait servir à remplacer le pétrole restant sous la forme de gaz naturel comprimé ou de méthanol, mais je n'ai pas examiné cette question. Le coût moyen qu'entraîne l'économie des quatre-cinquièmes du pétrole, à la fois directement et en remplaçant une certaine partie de ce pétrole par le gaz économisé, s'établit à environ 3 \$ le baril. C'est moins que ce qu'il en coûte pour chercher d'autres gisements, que dire de ce qu'il en coûte pour les exploiter une fois qu'on les a trouvés.

Les véhicules légers à haut rendement énergétique, ceux qui consomment entre 1,7 et 3,5 litres par 100 kilomètres ou entre 67 et 138 milles au gallon (US), dont 9 ou 10 fabricants d'automobiles ont des prototypes constituent la clé de ce problème. Pourquoi ces véhicules ne sont-ils pas sur le marché? Les fabricants ne veulent pas prendre le risque de réoutiller leurs usines pour un marché incertain où les prix réels du pétrole sont stagnants pour l'avenir prévisible, quand ils savent qu'ils peuvent faire de l'argent à l'aide des installations qu'ils ont déjà payées.

L'essence ne constitue qu'une petite fraction du coût de la conduite automobile. Les autres frais afférents à la propriété et à la conduite d'une automobile sont beaucoup plus importants. Lorsque vous achetez une nouvelle voiture ayant un bon rendement énergétique, vous devrez probablement déboursier autant d'argent en plus du prix normal que ce que vous économiserez à la conduire. En Amérique du Nord, le consommateur ne s'intéresse pas au rendement énergétique d'une voiture, mais c'est cette indifférence qui entraîne le rejet annuel dans l'atmosphère de l'équivalent du poids d'une voiture en carbone pour chaque voiture en circulation de même que beaucoup de gaz acide, sans compter les problèmes de consommation du pétrole, de la balance des paiements, de sécurité, etc. Afin de

[Text]

In this case for every mile per U.S. gallon by which your new car is worse than 28, you pay a \$200 fee; for every mile per gallon by which it is better, you get a \$200 rebate. In this case the rebate, for political reasons, was adjusted to be proportional to U.S. contents so as not to be a windfall to the Japanese; but if we did that—and we might get away with it at a state level because the States have not signed GATT—then we ought to phase out that protectionism over one retooling cycle.

What I would like to add to this—and I believe it has been added as an amendment—is that the rebates for efficient new cars should be based on the difference in efficiency between your new car and the old car you scrapped. So we create a premium value in getting the inefficient, dirty old cars off the road as fast as possible, which would be very good for the car industry. Best of all would be to have the efficient cars made in Canada.

Senator Lefebvre: Mr. Lovins, I would like to thank you for your presentation. Along with Senator Roblin and others I attended the Globe 90 Conference where you made a presentation. There was standing room only, and after the presentation you were mobbed by people wanting copies of your papers.

You have explained today—and I have heard it before from others and I have read some of your papers—that there is technology available for more efficient use of our energy. In this country, and in your country also, when a major energy shock occurred there were programs available to the consumers, whether they were small or large businesses or private persons in their homes. Those programs helped Canada conserve energy, and a lot of energy was conserved. People made more efficient use of energy.

Yet your country as well as ours has dismantled almost all of those programs. They have reduced drastically the funds available to research people, both in and out of government. The renewable energy field has almost been killed in this country, and I believe in your country as well.

Are the people now governing our countries that short-sighted that they cannot see that this might happen again? These programs were the admiration of the world. Have we become nations of short-sighted people who cannot see more than six months ahead?

Senator Roblin: You have got it right on that one.

[Traduction]

comblent cette lacune évidente du marché, c'est-à-dire afin de corriger la situation voulant que les gens ne tiennent pas suffisamment compte de la valeur réelle pour la société du rendement énergétique des voitures lors de l'achat de la leur, nous devons envisager un système semblable à celui qui est actuellement étudié par l'assemblée législative de la Californie et qu'il serait préférable d'appliquer au niveau fédéral.

Ce système est fondé sur le taux de consommation de votre nouvelle voiture. Lorsque cette consommation dépasse 28 milles au gallon (US), vous devez payer des droits de 200 \$ par mille au gallon excédentaire. Lorsque la consommation est inférieure à 28 milles au gallon, vous obtenez une remise de 200 \$ pour chaque mille au gallon en moins. La remise a dû pour des raisons politiques être rajustée afin d'être proportionnelle au contenu américain et de manière à ne pas avantager les Japonais. Cette mesure protectionniste devrait cependant être éliminée au cours du prochain cycle de réoutillage et pourrait même l'être au niveau des États parce que ces derniers n'ont pas signé le GATT.

Je voudrais ajouter—et je crois que cette question a fait l'objet d'un amendement—que les remises au titre du rendement énergétique des nouvelles voitures devraient être fondées sur la différence entre le rendement énergétique de la nouvelle voiture et de l'ancienne. Ainsi, vous encouragez les gens à se débarrasser le plus vite possible de leurs vieilles voitures énergivores, ce qui pourrait être très bon pour l'industrie automobile. Ce qui serait préférable, ce serait encore que les voitures à haut rendement énergétique soient fabriquées au Canada.

Le sénateur Lefebvre: M. Lovins, j'aimerais vous remercier pour votre exposé. Avec le sénateur Roblin et d'autres, j'ai assisté à la conférence Globe 90 au cours de laquelle vous avez pris la parole. Il ne restait plus de places assises lors de votre exposé et à la fin de celui-ci, vous avez été assailli par les gens qui désiraient obtenir des exemplaires de vos documents.

Vous nous avez expliqué aujourd'hui—et je l'avais déjà entendu dans la bouche d'autres personnes et j'avais lu certains de vos documents—qu'il existe des techniques permettant d'utiliser d'une manière plus efficace nos ressources énergétiques. Lors de la plus grave des deux crises de l'énergie, des programmes avaient été mis sur pied à l'intention des consommateurs—citoyens individuels comme petites ou grandes entreprises—dans notre pays de même que dans le vôtre. Ces programmes ont aidé les Canadiens à économiser beaucoup d'énergie. Les gens utilisaient alors ces ressources d'une manière plus efficace.

Pourtant, votre pays comme le nôtre ont abandonné pratiquement tous ces programmes. Ils ont aussi réduit radicalement les fonds accordés aux chercheurs gouvernementaux et autres. Le secteur des sources d'énergie renouvelables a pratiquement été anéanti dans notre pays et dans le vôtre aussi, je crois.

Nos gouvernements actuels sont-ils à ce point myopes qu'ils ne peuvent prévoir ce qui pourrait de nouveau se produire? Ces programmes suscitaient l'admiration de tous les pays. Sommes-nous devenus des nations de myopes qui ne peuvent prévoir plus que six mois à l'avance?

Le sénateur Roblin: Voilà qui est bien parlé.

[Text]

Senator Lefebvre: That is what I am beginning to think. The price of oil went down. Many people say that right now there is an oil glut so why should they worry.

You are involved in energy matters every day of the week. Could you perhaps give us some insight on this?

Mr. Lovins: I am more familiar with some of the personalities in my country than in Canada, although I have been active in Canadian energy policy as well for about 20 years. I do have the impression that in both countries the allocation of federal funds has been largely guided by the energy supply industries. It may indeed be said that in both countries the federal energy policy has long been almost a wholly-owned subsidiary of the electro-nuclear industry, with an influential minority shareholding by the oil and gas industry and perhaps the coal industry. However, there has not been a comparable economic or political constituency on the demand side.

I heard a report on this morning's news that the U.S. national energy strategy has been released and, as expected, contains a substantially increased commitment to efficiency in renewables. If that is correct, that is very good news.

Senator Lefebvre: It is coming back then.

Mr. Lovins: Although Secretary Watkins has been very badly advised on some nuclear issues, he does appear to be our first-ever Secretary of Energy who takes economics and markets seriously. He is the first one who has ever asked for a list of all options with their costs, so he can start with the cheapest one and work his way up the list. I have been fighting for that for 20 years.

This graph shows where the money has gone. If you produced a graph like this for Canada, I think you would find an even more striking result. Both our countries have spent the lion's share of their R&D money for energy on nuclear and fossil fuels, a small amount on efficiency and renewables, and most of the renewable money not very wisely spent at that. Yet, look where the new energy supply came from during a comparable period—almost all from efficiency, a modest amount from fossil fuel and nuclear, and a surprising amount from renewables, mostly not the ones that were federally backed.

The Chairman: Which renewables were they?

Mr. Lovins: Most of the increase in fact was wood, which in the U.S. delivers almost twice as much energy as nuclear. We

[Traduction]

Le sénateur Lefebvre: C'est ce que je commence à croire. Le prix du pétrole a chuté. De nombreuses personnes déclarent maintenant qu'il y a un surplus de pétrole; aussi, pourquoi devraient-elles s'inquiéter?

Vous œuvrez quotidiennement dans le domaine de l'énergie. Peut-être pourriez-vous nous donner votre opinion à ce sujet?

M. Lovins: Je connais davantage certaines des personnalités de mon pays, même si je suis actif sur la scène énergétique canadienne depuis environ 20 ans. J'ai vraiment l'impression que la répartition des fonds fédéraux a été en grande partie influencée par les industries responsables de l'approvisionnement énergétique. On peut en effet affirmer que la politique énergétique fédérale de nos deux pays a depuis longtemps relevé presque uniquement de l'industrie électro-nucléaire, l'industrie pétrolière et gazière exerçant une influence moindre à cet égard, avec peut-être l'industrie du charbon. Toutefois, du côté de l'offre, la situation économique ou politique n'était pas comparable.

J'ai entendu ce matin un reportage lors du bulletin de nouvelles selon lequel la stratégie énergétique nationale des États-Unis a été rendue publique et prévoit tel que prévu un important accroissement des mesures visant à augmenter le rendement énergétique de notre pays grâce aux sources d'énergie renouvelables. Si cela est vrai, il s'agit de très bonnes nouvelles.

Le sénateur Lefebvre: Ces formes d'énergie reviennent donc à la mode.

M. Lovins: Le Secrétaire Watkins a été très mal conseillé concernant certaines questions nucléaires, mais il semble bien être notre premier Secrétaire de l'énergie à tenir compte sérieusement des facteurs économiques et des marchés. Il est en effet le premier à avoir demandé une liste de toutes les options et de leurs coûts, de manière à pouvoir commencer avec la plus économique et progresser ainsi vers celle qui l'est le moins. Je me bats pour qu'on adopte ce genre de raisonnement depuis 20 ans.

Ce graphique montre où l'argent a été investi. Si vous produisiez un graphique comme celui-ci pour le Canada, je crois que vous obtiendriez des résultats encore plus frappants. Nos deux pays ont consacré la part du lion des fonds servant à la recherche et au développement dans le domaine énergétique à l'industrie nucléaire et à celle des combustibles fossiles, une faible proportion de ces fonds allant aux économies d'énergie et aux formes d'énergie renouvelables—et la plus grande partie de l'argent investi dans celles-ci n'a pas été dépensé d'une manière judicieuse. Pourtant, regardez d'où les nouveaux approvisionnements énergétiques sont provenus pendant une période comparable: pratiquement tous des mesures d'économie d'énergie, un peu des combustibles fossiles et de l'énergie nucléaire, et une quantité surprenante des formes d'énergie renouvelables, principalement de celles qui n'avaient pas été subventionnées par le gouvernement fédéral.

Le président: De quelles formes d'énergie renouvelables s'agit-il?

M. Lovins: La majeure partie de l'augmentation provient en fait du bois, qui, aux États-Unis, fournit presque deux fois plus

[Text]

have had a fair amount from wind, privately developed. The federal machines were 10 to 100 times too big. We had, of course, private small hydro. We now have some surprising entrants on the list. We have at least one, and probably two, solar thermal electric technologies that are now competitive. That certainly surprised me. Southern California Edison has something like 24 different generating technologies competing on the grid right now.

Senator Balfour: Where does oil and gas appear on that graph?

Mr. Lovins: They appear in the fine print in the lower left corner. They actually had a net decline over the same period. They would show as a negative contribution on the graph, which was essentially balanced by the coal and nuclear increase. The net increase from all non-renewables was slightly less than the net increase from renewables, which was in turn much smaller than the efficiency increase.

I feel that this is something we have done to ourselves through a combination of bias and inattention, and I should like to think that we are getting smarter in our old age.

Senator Lefebvre: I hope so.

Senator Adams: Is the equipment that you showed us, such as the reflectors and bulbs, available in Canada, or is it only available in the United States?

Mr. Lovins: Most of this equipment is now on the Canadian market, and all of it certainly could be. There is about a one year delay traditionally with CSA approval, but I think that is being shortened.

Senator Adams: There are new ballasts that have come on the market which save energy. You have not shown us any of those today.

Mr. Lovins: I have one in my suitcase. They are good for about 50 gigawatts of U.S. savings and probably something like 3 gigawatts of Canadian savings at a cost of about .6 or .7 Canadian cents per kilowatt hour.

Senator Adams: Are the reflectors for fluorescent lights made for different types of models?

Mr. Lovins: Yes.

Senator Adams: Some of the fluorescent lights are outdated. Are reflectors available for them?

Mr. Lovins: Advanced lighting technologies can be adapted to essentially any application. In fact, there are at least two Canadian firms making new kinds of electronic ballasts. These are easy businesses to get into. A factory to make such lamps costs only about \$5 million. A factory to assemble such windows costs only about \$100,000. Of course, the machine that makes the film which comes in one mile by six foot rolls is a

[Traduction]

d'énergie que l'industrie nucléaire. Nous avons obtenu d'assez bons résultats avec les éoliennes exploitées par des sociétés privées. Les éoliennes fédérales étaient de 10 à 100 fois trop volumineuses. Nous avons bien sûr de petites sociétés d'hydro-électricité privées. Puis viennent deux nouveaux venus surprenants. En effet, il y a au moins une et probablement deux techniques thermo-hélioélectriques qui sont concurrentielles. C'est certainement une surprise pour moi. La société Southern California Edison compte maintenant environ 24 techniques de production différentes qui concurrencent le réseau.

Le sénateur Balfour: Où le pétrole et le gaz se situent-ils dans ce graphique?

M. Lovins: Ils apparaissent en petits caractères dans le coin inférieur gauche. Ils ont en fait enregistré une baisse nette au cours de la même période. Leur contribution devrait être négative sur ce graphique, mais elle a été essentiellement compensée par l'augmentation enregistrée au titre du charbon et de l'énergie nucléaire. L'augmentation nette attribuable à toutes les sources d'énergie non renouvelables a été légèrement inférieure à l'augmentation nette attribuable à toutes les sources d'énergie renouvelables, laquelle a à son tour été beaucoup moins importante que l'augmentation due aux mesures d'économie.

Je crois que c'est un mélange de préjugés et d'inattention qui nous a poussés à adopter ce genre de raisonnement, et j'aime à penser que nous devenons de plus en plus sages au fur et à mesure que nous vieillissons.

Le sénateur Lefebvre: Je l'espère.

Le sénateur Adams: Les appareils que vous nous avez montrés, comme les réflecteurs et les ampoules, sont-ils disponibles au Canada ou ne sont-ils vendus qu'aux États-Unis?

M. Lovins: La plupart de ces appareils sont maintenant présents sur le marché canadien et ils pourraient certainement l'être tous. Il faut absolument un an avant d'obtenir l'approbation de l'ACNOR, mais je crois que ce délai est en train d'être raccourci.

Le sénateur Adams: De nouveaux ballasts permettant d'économiser l'énergie ont fait leur apparition sur le marché. Vous ne nous en avez pas montrés.

M. Lovins: J'en ai un dans ma valise. Ils permettent d'économiser environ 50 gigawatts aux É.-U. et probablement environ 3 gigawatts au Canada à un coût d'environ 0.6 ou 0,7 cents canadiens par kilowattheure.

Le sénateur Adams: les réflecteurs destinés aux lampes fluorescentes conviennent-ils pour divers modèles?

M. Lovins: Oui.

Le sénateur Adams: Certaines des lampes fluorescentes sont démodées. Existe-t-il des réflecteurs pour elles aussi?

M. Lovins: Les dispositifs d'éclairage perfectionnés peuvent s'adapter à pratiquement tous les appareils. En fait, il y a au moins deux firmes canadiennes qui fabriquent de nouveaux types de ballast électronique. C'est un secteur où il est facile de se lancer. Une usine de fabrication de ces lampes coûte environ 5 millions de dollars. Une usine d'assemblage de ces fenêtres ne coûte qu'à peu près 100 000 \$. Bien sûr, la machine qui

[Text]

\$10 million machine. On the other hand, it has the same energy output as a \$350 million offshore oil platform. The oil that comes out of the platform pollutes and runs out, but the energy that comes from the windows does not.

Senator Lefebvre: Are those windows readily available in Canada and the United States?

Mr. Lovins: They are readily available in most of the United States. The most advanced ones are made in Philadelphia and Boulder. There is also a little outfit in Wisconsin that makes similar ones. The film is made in California. There are now so many competing products and different ways to achieve similar performance that you can really get them all over North America, although they are not marketed here as extensively. In fact, I think it is generally true that the Canadian market in energy savings equipment tends to be less sophisticated and perhaps 15 to 20 years behind in development than its U.S. counterpart, with a few notable exceptions. For example, the Canadian market in thermal break window sashes is much more advanced than its U.S. counterpart, and there should be a major export opportunity there.

Senator Adams: You have talked about savings in office buildings. Do you have a policy that says, for example, that companies must install fluorescent lighting?

Mr. Lovins: Some of our states are introducing standards. There are weak federal standards that are quite new. Mostly it is being done through the private sector. In fact, a full profit spinoff of our non-profit institute does this sort of thing. For example, it just helped Compact Computer in Houston reduce its electric intensity in its next office by one-third in the first year, and there is about that much left to do next year.

The Chairman: I would like to ask a question that is unrelated to matters we have discussed so far. I have been informed of your expertise in the area of interruption in centralized power systems through natural events such as earthquakes, and through terrorist events. Anyone who gives much thought to a method of disrupting an activity within an industrialized country would soon conclude that interruption of natural gas pipelines or power systems, which can be done very easily and cheaply, would be a way to cause immediate and, to some degree, long lasting chaos. Would you give us the benefit of some of your thoughts on how countries like Canada and the United States should plan to avoid these kinds of events in the future?

Mr. Lovins: I forgot to get to this point in my initial remarks. My wife, who is my colleague, and I did, for the U.S. Defence Department, what I think is still the definitive, unclassified study on domestic energy security and vulnerability. We were rather dismayed by what we found, and we had

[Traduction]

fabrique la pellicule, qui se vend par rouleaux par six pieds par un mille, vaut 10 millions de dollars. D'un autre côté, cette machine a le même rendement énergétique qu'une plate-forme de forage en mer de 350 millions de dollars. Le pétrole qui est extrait à l'aide de cette plate-forme pollue et vient à s'épuiser, alors que ce n'est pas le cas pour l'énergie qui vient de cette fenêtre.

Le sénateur Lefebvre: Est-il facile de trouver ces fenêtres sur les marchés canadien et américain?

M. Lovins: Elles sont faciles à trouver dans la majeure partie des États-Unis. Les plus perfectionnées sont fabriquées à Philadelphie et à Boulder. Il y a aussi une petite entreprise du Wisconsin qui en fabrique des semblables. La pellicule est fabriquée en Californie. Il existe maintenant tellement de produits concurrents et de façons différentes d'obtenir le même rendement que vous pouvez réellement obtenir tous ces appareils partout en Amérique du Nord, même s'ils ne sont pas commercialisés autant ici. En fait, je crois qu'il est dans l'ensemble vrai de dire que le marché canadien des appareils à haut rendement énergétique tend, mis à part quelques exceptions notables, à avoir entre 15 et 20 années de retard par rapport au marché américain. Parmi les exceptions, notons le marché canadien des châssis de fenêtre isolants qui est beaucoup plus avancé qu'aux États-Unis, et qui pourrait présenter d'intéressantes possibilités en matière d'exportation.

Le sénateur Adams: Vous avez parlé d'économie dans les immeubles de bureaux. Avez-vous une politique qui dit par exemple que les sociétés doivent installer des tubes fluorescents?

M. Lovins: Certains États sont en train d'adopter des normes. Il existe des normes fédérales souples qui sont assez nouvelles. Le gros du travail est effectué par le secteur privé. En fait, l'ensemble des profits générés par le travail de notre institut à but non lucratif donne ce genre de résultats. Ainsi, nous avons aidé la société Compact Computer de Houston à réduire du tiers l'intensité électrique dans son nouvel immeuble au cours de la première année et nous allons probablement obtenir un résultat équivalent l'an prochain.

Le président: Je voudrais poser une question qui ne porte pas sur les problèmes dont nous avons discuté jusqu'à maintenant. Je sais que vous êtes compétent dans le domaine de l'interruption des systèmes centralisés d'alimentation à la suite de catastrophes naturelles comme les tremblements de terre ou à la suite d'actes terroristes. Toute personne à la recherche d'une méthode lui permettant de gêner le fonctionnement d'un pays industrialisé songerait vite à l'interruption de l'alimentation en gaz naturel ou en énergie électrique. Il s'agit d'un moyen très facile et peu coûteux de causer dans ce pays une crise immédiate et dans une certaine mesure durable. Pourriez-vous nous indiquer comment vous croyez que des pays comme le Canada et les États-Unis devraient se protéger afin d'éviter ce type d'ennui?

M. Lovins: J'ai oublié d'aborder ce point dans mes remarques préliminaires. Mon épouse—qui est aussi ma collaboratrice—et moi avons réalisé pour le compte du ministère de la Défense des États-Unis une étude publique sur la sécurité et la vulnérabilité de l'approvisionnement énergétique de notre pays

[Text]

to think rather carefully about how much to publish. For example, we found that three-quarters of the oil and gas supplied to the Eastern United States could be cut off for upwards of one year in one evening by a handful of people who would not even have to leave Louisiana. The electric grids are worse off because of their requirement of exact synchronicity among an array of very big complicated machines running over an area thousands of miles across and also because in the electric business, especially with very high voltage transmission and switching equipment, the equipment is quite often a "one-of" design with no spare parts and one or more years lead time to make new ones.

The vulnerability we found has very fundamental causes that are built into the architecture of our overly-centralized energy systems. Although I have not specifically examined the situation in Canada, I would guess that it is probably worse here because you have much longer haul distances on average for hydro electricity and for your oil and gas which comes cheaply from the west. This is something to which I would give serious thought if you are considering further reliance on those kinds of remote sources. For example, we have begun to see as a serious issue ice storms crashing the Quebec grid. In fact, some utility managers I know in New England are unwilling to have their region buy more than a gigawatt of Quebec power at any price, because if an ice storm or a Cree with a rifle happens to knock out the transmission corridor at a time when the reactors in New England are down, as they often are, we would lose the New England grid by having two big chunks missing at the same time. It is simply not a degree of diversity that is at all comforting.

There is some good news. We analyzed in some detail the principles of resilient design that one can learn from many kinds of engineering, particularly aircraft and nuclear engineering, and also from biology, which has several billion year's experience in withstanding surprises and learning from them. We found that by applying the principles of resilient design to energy systems one could make major failures impossible. Best of all, such a system would cost less and work better than what we have now. It would, in fact, be the same system that the market is moving us towards—namely, the one I have described with much more efficient use and more diverse disbursed renewable sources. I should emphasize, in line with my earlier remarks, that you get the most resilience per dollar, the most bounce per buck, by buying efficiency for several reasons. The most important is that it buys you time. For example, if we had a complete cut-off of crude oil to a typical refinery, it would be out of business in a few days because the accountants have squeezed out the buffer stocks which they view as just a carrying charge. On the other hand, if we had a car fleet, say,

[Traduction]

qui, selon moi, fait encore autorité dans ce domaine. Nous avons été plutôt consternés par ce que nous avons découvert et nous avons dû examiner attentivement les renseignements que nous allions publier. Par exemple, nous nous sommes aperçus que les trois quarts de l'approvisionnement en pétrole et en gaz de l'Est des États-Unis pouvait en une soirée être interrompu pour une période pouvant aller jusqu'à un an, et ce, par une poignée de gens qui n'auraient même pas eu à quitter la Louisiane. Les réseaux électriques sont encore plus vulnérables parce qu'il faut dans ces cas-là garantir la synchronisation parfaite de toute une gamme de dispositifs très complexes répartis sur des milliers de milles et aussi parce que l'appareillage électrique, particulièrement les lignes de transmission à très haute tension et les distributeurs, sont très souvent du type interruptible (ouvert/fermé), parce qu'on ne dispose pas de pièces de rechange et parce qu'il faut un an ou plus pour en fabriquer de nouvelles.

Cette vulnérabilité est essentiellement attribuable à la conception et à l'hyper-centralisation de nos systèmes d'alimentation en énergie. Je n'ai pas examiné de façon précise la situation au Canada, mais je suppose qu'elle est probablement pire puisqu'il vous faut faire franchir en moyenne des distances beaucoup plus longues à votre hydro-électricité, ou encore à votre pétrole ou gaz qui vous sont expédiés à un coût économique de l'Ouest. Il faudrait que vous examiniez sérieusement cette question si vous envisagez de continuer à exploiter ces sources d'énergie éloignées. Par exemple, nous avons commencé à nous préoccuper réellement des tempêtes de verglas dont est victime le réseau québécois. En fait, certains gestionnaires de la Nouvelle-Angleterre ne veulent pas que leur région achète plus qu'un gigawatt d'électricité du Québec, quelqu'en soit le prix, parce qu'une tempête de verglas ou un Cri muni d'une carabine pourrait interrompre l'alimentation de cette ligne de transmission au moment où les réacteurs de la Nouvelle-Angleterre sont en panne—comme ils le sont souvent—et parce que le réseau de la Nouvelle-Angleterre pourrait lui aussi tomber en panne en raison de la perte de ces deux principales sources d'approvisionnement. Ce type de diversification des sources d'approvisionnement n'est pas rassurant du tout.

Il y a cependant de bonnes nouvelles. Nous avons analysé d'une manière assez détaillée les principes de la conception adaptable qu'utilisent nombreux types de génies, en particulier le génie aéronautique et le génie nucléaire, ainsi que la biologie qui travaille depuis plusieurs milliards d'années à résister aux faits inattendus et à tirer une expérience de ceux-ci. Nous nous sommes aperçus que l'application de ces principes aux systèmes d'alimentation en énergie pourraient pratiquement empêcher les pannes majeures. Ce qui est encore plus important, c'est qu'un tel système coûterait moins cher et serait plus fiable que les systèmes actuels. Il s'agit en fait du système où le marché nous amène progressivement, c'est-à-dire celui que je vous ai décrit où on fait une utilisation beaucoup plus efficace des diverses sources d'énergie et où on fait appel à une gamme plus étendue de sources d'énergie renouvelables. Je dois souligner, comme je l'ai déjà fait, qu'il est toujours plus rentable de prendre des mesures visant à accroître le rendement énergétique de vos installations, et ce, pour plusieurs raisons. La plus importante étant que vous gagnez ainsi du temps. Par exemple,

[Text]

four times as efficient as it is now, which is a much smaller improvement than is now available in prototype, then the half-full tanks of the cars now on the road would run the system for a month and the oil in the pipe lines, so to speak, from well head to gas pump, would run the system for almost one year, which means we would have bought the time to mend what is broken or to improvise new supplies. Whatever supplies we improvised would be able to play fractionally a much more important role than if we had the huge demand that goes with inefficient use. Similarly, I live in a super-insulated house that does not have a heating system, but if we had a furnace and it failed, we would not know for days. The temperature might gradually drift down from 21 to 19 degrees. It would be physically impossible for it to go below, say, 15 degrees. If we wanted to, we could heat the whole place by burning junk mail in a No. 10 can. That is, it does not take much improvised supply to meet your demand when you do not have much demand left because you are very efficient. Similarly the disbursed renewables that you have—for example, fuel wood and liquid fuel supplies—you can get from readily available biomass waste in Canada from almost all over the country, because if it isn't wood waste it is crop waste and other small renewables you have for the grid could provide quite a lot of supply if you did not need very much. I am reminded of the mid-western farmer who ran his farm on a wind machine. One evening he was watching the television news and saw a report that his whole area was blacked out. He went outside and looked and, sure enough, all his neighbours' lights were off. He went back in to watch his wind-powered tube some more to see when his neighbours' lights would come back on. A lot of people would like to be in that position, and increasingly it is possible to be so.

Things will move even faster with the photovoltaic revolution. In Western Colorado where I live, if you are more than 400 metres from the grid it is generally cheaper to use efficiency photovoltaic than to hook up to the grid. However, that distance can drop even to zero if you have an application that requires especially clean and reliable power. Our Federal Aviation Administration is putting 300 ground avionics stations onto photovoltaics, even where there is grid power already to the site, because it is cheaper to have an ultra-clean and reliable supply from the sun than to have to clean up the grid

[Traduction]

si vous devez faire face à une interruption complète du pétrole brut acheminé à une raffinerie donné, celle-ci arrêtera ses activités quelques jours plus tard parce que les comptables ont limité le plus possible les stocks de sécurité qu'ils ne considèrent que comme des frais financiers. D'autre part, si vous disposez d'un parc de voitures d'un rendement énergétique quatre fois supérieur au rendement actuel, ce qui ne représente qu'une amélioration mineure par rapport aux prototypes actuels, les réservoirs à moitié plein de ces automobiles circulant actuellement sur les routes pourraient continuer à le faire pendant un mois et le pétrole actuellement dans les pipelines permettrait de faire fonctionner le système pendant près d'un an, ce qui signifie que vous auriez gagné du temps pour faire les réparations nécessaires ou trouver de nouvelles sources d'approvisionnement. Quelles que soient les nouvelles sources d'approvisionnement que nous trouvons, celles-ci seraient en mesure de jouer un rôle beaucoup plus important que si nous n'avions pas pris de mesures afin de diminuer la forte demande et d'accroître le rendement énergétique. De la même façon, je vis dans une maison super-isolée sans chauffage central. Cependant, si nous avions une chaudière et qu'elle tombait en panne, nous ne le saurions pas avant des jours. La température pourrait graduellement baisser de 21 à 19 degrés. Il serait physiquement impossible qu'elle baisse sous disons, 15 degrés. Si nous le voulions, nous pourrions chauffer l'ensemble de la maison en brûlant les rebuts publicitaires que nous recevons dans une boîte de conserve numéro 10. C'est tout, vous n'avez pas besoin d'un approvisionnement de secours important pour répondre à votre demande lorsque celle-ci est pratiquement nulle parce que vous avez pris des mesures afin d'économiser l'énergie. De la même façon, les ressources renouvelables dont vous disposez—par exemple, le bois de chauffage et le combustible liquide que vous pouvez tirer des déchets de la biomasse—et qui sont facilement exploitables pratiquement partout au pays—parce que lorsqu'il n'y a pas des déchets de bois, il y a des rebuts de récoltes—et les autres formes d'énergie renouvelables moins importantes pourraient vous fournir une bonne partie de votre approvisionnement si vos besoins n'étaient pas très grands. Je me rappelle du fermier du Midwest qui exploitait sa ferme à l'aide d'une éolienne. Un soir, il vit à la télévision qu'il y avait une panne d'électricité dans l'ensemble de sa région. Il sortit à l'extérieur et se rendit bien compte que toutes les lumières de ses voisins étaient éteintes. Il entra ensuite à l'intérieur afin de continuer à regarder son téléviseur alimenté à l'énergie éolienne en attendant que le courant revienne chez ses voisins. Beaucoup de gens aimeraient être dans cette position et il est de plus en plus possible de l'être.

Les choses évolueront encore plus vite avec la révolution photovoltaïque. Dans l'ouest du Colorado, là où je vis, si vous êtes situé à plus de 400 mètres du point de raccordement, il est généralement plus économique d'avoir recours à un système photovoltaïque que de se raccorder au réseau. Toutefois, cette distance peut tomber à zéro si vous avez besoin d'un courant particulièrement propre et fiable. L'agence fédérale de l'aviation de notre pays est en train d'installer des systèmes photovoltaïques dans 300 stations électroniques terrestres, même lorsqu'on dispose déjà de courant sur place, parce qu'il est plus

[Text]

power and then make an uninterruptable power supply with batteries and inverter run off the grid.

I mentioned that our household electric bill is about \$5 per month U.S. That means an average load on the order of 100 watts for all of the lights and appliances. You can actually get down to more like 80 watts or even less with more modern equipment. That means that a few thousand dollars worth of solar cells at today's prices will run the whole house. Then you do not really care whether you hook up to the grid. In strict economic terms it is a long pay-back, but we have 13 computers, so it is cheaper than a fancy, uninterruptable power supply to keep our computers happy. As well, we are at the end of a long, rural system with thunder storms and drunk drivers skidding into power poles all the time.

Senator Lefebvre: I can understand that.

Mr. Lovins: So the reliability we can get from our own solar supply is rather attractive.

The Chairman: It is now 3.45 and we will allow Mr. Lovins the time to prepare for his departure, but we will be continuing the meeting. My concluding words to you, sir, are that we are extremely grateful for your taking the time to be with us. Your contribution to the evidence that we will have before us in respect of our reference, which is formally on energy options, will be of great value to us. I can share with you, sir, that many of the members of the committee are currently preoccupied, as are many members of the general public, with environmental issues and concerns.

You mentioned in the course of your presentation James Bay II. We have already heard quite a bit about that in the context of some amendments to our National Energy Board Act, and we are very aware of the strong feelings of many people who will be affected by that development as to whether it should proceed and, if it does, just how. We appreciate your taking the time to be with us and to assist us with our work. Thank you.

We will adjourn for perhaps five minutes and then reconvene for Senator Lefebvre.

The committee recessed.

Upon resuming.

The Chairman: I will reconvene the meeting and thank Senators Roblin and Lefebvre for causing us to pursue Mr Lovins as a witness. It is good to have his information on the record. He has been selling this concept for a long time. His *Foreign Affairs* article dates back to 1976, but it has obviously been slow in getting through to the general public, although we see many of the things he talks about happening. Having thanked both of you, I think the committee can appreciate the usefulness of your attendance at the Globe 1990 Conference in

[Traduction]

économique d'exploiter l'énergie ultra-propre et fiable du soleil plutôt que de devoir traiter le courant du réseau et ensuite installer un système d'alimentation ininterrompible comportant des piles et un convertisseur pour se détacher du réseau.

J'ai mentionné que la facture d'électricité de notre ménage s'élevait à environ 5 \$ US par mois. Cela signifie que notre consommation moyenne est de l'ordre de 100 watts pour tous les appareils et dispositifs d'éclairage. Vous pouvez en fait faire passer celle-ci à 80 watts ou même moins avec un équipement plus moderne. Ainsi, un investissement de quelques milliers de dollars en piles solaires (aux prix d'aujourd'hui) vous permettra d'alimenter toute la maison. Ensuite, vous n'avez même plus à vous inquiéter du raccordement au réseau. Sur le strict plan économique, le délai de récupération est long. Toutefois, puisque nous avons 13 ordinateurs, il est plus économique de procéder ainsi que d'installer un système complexe d'alimentation ininterrompible afin de prendre soin de nos ordinateurs. De plus, nous sommes situés à l'extrémité d'un long réseau rural où les orages sont fréquents et où il y a toujours des conducteurs ivres pour endommager les lignes de transmission.

Le sénateur Lefebvre: Je peux vous comprendre.

M. Lovins: Notre système solaire nous présente donc une fiabilité plutôt intéressante.

Le président: Il est maintenant 15 heures 45 et nous allons laisser à M. Lovins le temps de se préparer pour son départ. Nous allons toutefois continuer la séance. Je voudrais terminer, Monsieur, en vous déclarant que nous vous sommes extrêmement reconnaissants d'avoir pris le temps de venir témoigner devant nous. Votre témoignage nous sera très utile dans notre travail qui porte précisément sur les options qui s'offrent à nous dans le domaine de l'énergie. Je peux vous garantir que de nombreux membres du Comité se préoccupent, comme beaucoup de citoyens, des questions environnementales.

Vous avez mentionné lors de votre exposé la phase II de la Baie James. Nous avons déjà entendu pas mal de témoignages à ce sujet lors de l'étude de certaines modifications à la Loi sur l'Office national de l'énergie et nous sommes très conscients des sentiments qui animent de nombreuses personnes qui seront visées par ce projet de développement. Nous vous remercions d'avoir pris le temps de venir témoigner devant notre Comité afin de nous aider à remplir notre mandat. Merci.

Le Comité suspend ses travaux pendant environ cinq minutes et reprendra avec le sénateur Lefebvre.

(pause)

À la reprise des travaux.

Le président: Je voudrais tout d'abord remercier les sénateurs Roblin et Lefebvre de nous avoir permis d'interroger M. Lovins. Il est bien que nous disposions de ces renseignements dans nos comptes rendus. M. Lovins fait la promotion de ce type de politique depuis longtemps. L'article qu'il a signé dans *Foreign Affairs* apparu en 1976, mais il est évident que ces idées ont pris beaucoup de temps à atteindre le grand public, même si nous pouvons déjà observer bon nombre des choses dont il a parlé. Je crois que le Comité peut vraiment se rendre

[Text]

Vancouver. Senator Lefebvre, I believe you have a point of order you would like to raise.

Senator Lefebvre: Something has been disturbing me for a long time, but it came to the fore with the visit of Mr. Lovins. Senator Roblin and I had asked Mr. Lovins in Vancouver whether he had any intention of coming to Ottawa. He told us that he was appearing before the House of Commons committee on Thursday, April 5. We thought it would be useful to have him appear before the Senate committee. He said his schedule was very busy the day he appeared before the House of Commons committee and suggested another day because he thought he could fly to Ottawa sooner. Finally, after many phone calls from the Chairman, myself, Senator Roblin and others, this meeting was arranged, which was great. He is an important figure, whether or not we agree with everything he says. He has been recognized worldwide as being a very important person because of his book *Soft Energy Path*. There is no doubt that he is very knowledgeable.

What disturbs me is that I phoned the clerk and asked her to get hold of Mr. Lovelace, our PR man for the Senate, in order to get some publicity for this visit. It would enhance the work of the committee if the public knew we are having top rate people appear before us. The clerk told me she would do that immediately, and I also suggested she get a hold of Mr. Clay so that he could help in developing a press release. The clerk informed me that she spoke to Mr. Lovelace personally, and he said he would get right on it, but I have seen no evidence that anything was done or that any answer was given.

What further disturbs me is that in the parliamentary lists in *The Ottawa Citizen* under "The Senate" this committee never appears. I think that is deplorable. This committee has done some good work. I understand that in yesterday's edition there was one item listing a Senate subcommittee on fisheries. This committee is never included, and I do not know why we cannot get on that list.

I have two concerns. The first arose after my request that Mr. Lovelace be involved with Mr. Clay to get some PR for this committee; and, secondly, why this committee cannot seem to make that list in *The Ottawa Citizen*. Some time ago I had something to do with getting the *The Citizen* to include this kind of column informing the people of Canada what is going on in Parliament, which is something it never did before. That is probably one of the reasons I am more disturbed about this than the average person.

The Chairman: Before responding, do any other senators wish to comment on this?

Senator Balfour: I agree wholeheartedly with everything that has been said. To be blunt about it, I have never been impressed with the firmness of Mr. Lovelace insofar as Senate

[Traduction]

compte jusqu'à quel point il est utile que vous ayez assisté à la conférence Globe 1990 tenue à Vancouver. Sénateur, je pense que vous vouliez invoquer le Règlement.

Le sénateur Lefebvre: Il y a quelque chose qui me dérange depuis longtemps, mais ce problème a ressorti davantage avec la visite de M. Lovins. Lors de notre séjour à Vancouver, le sénateur Roblin et moi-même avons demandé à M. Lovins s'il avait l'intention de se rendre à Ottawa. Il nous avait alors déclaré qu'il comparait devant le comité de la Chambre des communes le jeudi 5 avril. Nous avons alors cru qu'il serait utile qu'il compare aussi devant le présent Comité sénatorial. Son horaire était toutefois très chargé le jour de sa comparution devant le comité de la Chambre des communes et il nous suggéra un autre jour parce qu'il croyait être en mesure de se rendre à Ottawa plus tôt. Enfin, après de nombreux appels téléphoniques du président, de moi-même, du sénateur Roblin et d'autres personnes, la présente séance a été organisée et elle a remporté un franc succès. Que vous soyez d'accord ou non avec son point de vue, M. Lovins demeure une personnalité importante. Il a d'ailleurs une renommée internationale en raison de son ouvrage intitulé *Soft Energy Path*. Il ne fait aucun doute qu'il connaît très bien ce domaine.

Ce qui me dérange, c'est que j'avais téléphoné à la greffière afin de lui demander de communiquer avec M. Lovelace, le responsable des relations publiques pour le Sénat, de manière à ce qu'on fasse un peu de publicité autour de sa visite. Si le public était au courant que nous entendions le témoignage de spécialistes de premier plan, cela ajouterait à la valeur des travaux du Comité. La greffière m'a répondu qu'elle s'en occupait immédiatement et je lui ai aussi suggéré de communiquer avec M. Clay afin de faire préparer un communiqué. La greffière m'a informé qu'elle avait parlé à M. Lovelace personnellement et que celui-ci lui avait dit qu'il s'en chargerait, mais je n'ai vu aucune preuve de cela.

Ce qui me choque encore plus, c'est que le présent Comité ne figure jamais dans la liste que publie le journal *The Ottawa Citizen* au sujet du Sénat. Je crois que cela est déplorable. Le présent Comité a fait du bon boulot dans le passé. Si je ne m'abuse, l'édition d'hier ne parlait que d'une réunion du Sous-comité sénatorial des pêches. Le présent Comité ne figure jamais dans cette liste et je ne sais pas pourquoi.

Il y a donc deux problèmes. Premièrement, j'avais demandé à M. Lovelace et à M. Clay de faire un peu de publicité au sujet de la présente séance du Comité. Deuxièmement, pourquoi le présent comité ne semble pas pouvoir être inclus dans cette liste du journal *The Ottawa Citizen*. Je suis l'un de ceux qui ont fait des démarches afin que ce journal publie ce genre de renseignement de manière à informer les citoyens canadiens de ce qui se passe au Parlement, ce que ce quotidien ne faisait jamais auparavant. C'est probablement pour cette raison que cette question me préoccupe davantage que toute autre personne.

Le président: Avant que je réponde, quelqu'un veut-il prendre la parole à ce sujet?

Le sénateur Balfour: Je suis tout à fait d'accord avec tout ce qui a été dit. Pour parler franchement, je n'ai jamais été impressionné par la détermination de M. Lovelace en ce qui

[Text]

committees are concerned. We had a very bad experience with him on the defence committee, as Senator Roblin will recall.

Senator Roblin: Quite right.

Senator Balfour: As far as I am concerned, I do not want to be unkind but—

Senator Lefebvre: Would you agree that we ask our chairman to speak to Mr. Lovelace and others to find out why nothing was done and report back to us at a future date?

The Chairman: I accept that as my responsibility, Senator Lefebvre, and I will pursue this matter. I agree with you. In the earlier context of our recent hearings in Calgary, and so on, we did decide, largely at the urgings of Senator Hastings and Senator Kenny, to obtain help outside of the Senate to ensure that what this committee was undertaking was made public.

Senator Lefebvre: You would be surprised at the number of people who know I am on this committee yet often wonder why it never meets.

The Chairman: It is extremely important that a committee work hard to do interesting and good work—

Senator Lefebvre: It is frustrating as hell.

The Chairman: —but it is also very important that the work finds its way into the public domain. I take your point of order as a direction to me to look into this, and I will. My first action will be to discuss this with the people involved, and I will report to you. Following that, I will make a proposal to the committee regarding how to address this deficiency and what it is we are about or what we are trying to do, which is to do good work and to ensure that the knowledge finds its way into whatever public form of dissemination is appropriate. Sometimes that involves the media or journalistic organizations and sometimes it involves our good reports. It may involve meeting with journalists, not only the chairman, but the committee as a whole.

I have thought about this, and your point of order prompts me to make this general comment that when we are doing work, perhaps not only the chairman but members of the committee who are knowledgeable in the area we are working on should be asked to make themselves available to an editorial board to ensure that we get our story out—not only the partisan story, which is always an element in committee work, but as objectively as possible both sides of a story, if there are two sides. Is that satisfactory, Senator Lefebvre?

Senator Lefebvre: Thank you very much. I appreciate that.

The Chairman: Is there any further business?

[Traduction]

concerne les comités sénatoriaux. Nous avons eu une très mauvaise expérience avec lui lorsque je siégeais au sein du comité de la défense, comme le sénateur Roblin s'en rappellera probablement.

Le sénateur Roblin: Tout à fait juste.

Le sénateur Balfour: En ce qui me concerne, je ne veux pas être impoli, mais—

Le sénateur Lefebvre: Seriez-vous d'accord pour que nous demandions au président de communiquer avec M. Lovelace et d'autres personnes afin de déterminer pourquoi rien n'a rien été fait, et de nous faire connaître plus tard le résultat de ces démarches?

Le président: Sénateur Lefebvre, je reconnais que c'est là ma responsabilité et je m'occuperai de cette question. Je suis d'accord avec vous. Lors des audiences que nous avons récemment tenues à Calgary et ailleurs, nous avions décidé, en grande partie à la suite des interventions des sénateurs Hastings et Kenny, de demander l'aide de services de l'extérieur afin de nous assurer que les travaux du Comité étaient rendus publics.

Le sénateur Lefebvre: Vous seriez surpris de connaître le nombre de personnes qui savent que je siége au sein du présent Comité, mais qui se demandent souvent pourquoi il ne se réunit jamais.

Le président: Il est extrêmement important que les membres d'un comité cherchent vraiment à réaliser des travaux intéressants et valables—

Le sénateur Lefebvre: C'est vraiment très frustrant.

Le président: . . . mais il est aussi très important que ces travaux soient rendus publics. Je considère que votre intervention visait à me demander d'examiner cette question et je le ferai. Je discuterai tout d'abord de ce problème avec les gens visés et je ferai rapport au Comité. Puis, je formulerai une proposition visant à combler cette lacune et à s'assurer que ce que nous faisons et les résultats que nous obtenons soient d'une manière ou d'une autre communiqués au public d'une façon appropriée. Il s'agit parfois d'avoir recours aux médias ou aux journalistes, ou encore d'utiliser les excellents rapports que nous préparons. Il pourrait se révéler nécessaire que non seulement le président, mais aussi l'ensemble des membres du Comité rencontrent les journalistes.

J'ai déjà songé à cette question et votre intervention m'incite à signaler que non seulement le président, mais aussi les membres du comité qui sont particulièrement au courant d'un dossier que nous étudions devraient accepter de collaborer avec un comité de rédaction afin de s'assurer que nos travaux sont rendus publics. Il ne s'agit pas seulement de faire connaître nos interventions partiales, lesquelles font toujours partie des travaux des comités, mais bien de rendre compte le plus objectivement possible de nos délibérations. Cela vous satisfait-il, sénateur Lefebvre?

Le sénateur Lefebvre: Je vous remercie beaucoup monsieur le président.

Le président: Y a-t-il autre chose?

[Text]

Senator Roblin: Mr. Chairman, I submit that the meeting today is probably one of the most interesting and potentially productive meetings that this committee has held during the time I have been a member of it. I will not conceal from you the fact that I think our investigations into Petro-Canada are interesting in a detached way, but I am doubtful whether they will contribute much to the resolution of issues that ought to concern us. On the other hand, what we have been told today opens up a path that we ought to consider, particularly in light of the Energy Options assignment we have. This zeroes right in on the topic and, in my opinion, gives us far more to go on than the actual Energy Options document itself, which is a curious presentation.

My point is this: I hope that we would give some consideration to making this kind of activity central to what this committee is doing and see how much farther we can go in order to devise suggestions to the federal government as to what their policy ought to be in this general area.

We have heard many good suggestions today. Perhaps they need to be refined. We cannot take one witness's presentation as being the whole story, but could we give some consideration as to how we might further pursue this, either with the hydro authorities across the country, with the automobile industry, or with anyone who is an actor in this general field.

I am of the opinion that the federal government policy with respect to this matter is defective. I believe it was a mistake to have dissolved the experimental apparatus that we had, and it is a mistake not to give more attention to the diffusion of these technologies in Canada.

It seems to me that if we want to do so, we can make quite a contribution to this urgent and emerging problem. It dovetails with environment well enough, but on its own merit it deserves consideration. When you consider our concern about the supply of oil, for example, some of these possibilities here cast a new light on that whole question. I hope that we will devise a new program that we can call "Energy Options" and deal with the points we have heard today.

The Chairman: The Petro-Canada report is well on its way to being completed. I hope it will cover some of the security of supply type concerns that have preoccupied me. The suggestion Senator Roblin has made was echoed by Senator Poitras and Senator Kenny at an earlier meeting. Mr. Lovins was a provocative and stimulating witness in the area that he has expertise. However, environmental concerns, such as toxic wastes and PCBs, go beyond that. From the comments made by Senator Roblin and other members of the committee, I believe it is the strong desire of the committee to concentrate on environmentally-related issues. The presentation made by Mr. Lovins indirectly dealt with the environment.

[Traduction]

Le sénateur Roblin: Monsieur le président, je suis d'avis que la séance d'aujourd'hui est probablement l'une des plus intéressantes et des plus prometteuses que le présent Comité ait tenue depuis que j'en fais partie. Je ne vous cacherai pas que je crois que les travaux que nous avons réalisés concernant Petro-Canada sont par ailleurs intéressants, mais que je doute fort qu'ils contribuent beaucoup à régler les questions qui devraient nous préoccuper. D'un autre côté, les propos que nous avons entendus aujourd'hui nous ouvrent une toute nouvelle perspective que nous nous devons d'envisager, particulièrement à la lumière du mandat qui nous a été confié. Ces remarques portent, quant à moi, sur le cœur du problème et nous fournissent beaucoup plus de pistes que le curieux document que nous devons étudier.

Ce que je veux dire, c'est que j'espère que nous envisagerons d'axer davantage les travaux du présent Comité sur ce genre d'activité et que nous chercherons à voir jusqu'où nous pouvons aller afin de formuler des recommandations au gouvernement fédéral quant à la politique qu'il devrait adopter dans ce secteur.

Nous avons entendu de nombreuses suggestions intéressantes aujourd'hui. Il y aurait peut-être lieu de les améliorer. Nous ne pouvons considérer que l'exposé d'un témoin résume l'ensemble de la situation, mais ne pourrions-nous pas relancer ce dossier, soit auprès des responsables des sociétés d'hydroélectricité du pays, soit auprès de l'industrie automobile, soit auprès de l'un ou l'autre des intervenants de ce secteur?

Je suis d'avis que la politique fédérale dans ce domaine comporte des lacunes. Je crois que ce fut une erreur de démanteler l'infrastructure expérimentale que nous avions et qu'il nous faut plutôt chercher davantage à diffuser ces techniques au Canada.

Si c'est ce que nous voulons faire, il me semble que nous pourrions jouer un rôle important afin de résoudre ce problème urgent et nouveau. Il s'agit d'un problème connexe à celui de l'environnement, mais il mérite qu'on l'étudie d'une façon distincte. Par exemple, si nous regardons nos préoccupations en matière d'approvisionnement en pétrole, certaines des recommandations qui ont été formulées aujourd'hui jettent un éclairage nouveau sur l'ensemble de cette question. J'espère que nous concevrons un nouveau programme qui traitera des options qui s'offrent à nous sur le plan énergétique et des points dont nous avons discutés aujourd'hui.

Le président: Le rapport sur Petro-Canada est presque terminé. J'espère qu'il abordera certaines de mes préoccupations au sujet de la sécurité des approvisionnements. La suggestion formulée par le sénateur Roblin a été reprise par les sénateurs Poitras et Kenny lors d'une séance précédente. M. Lovins a été un témoin provocateur et stimulant dans son domaine de compétence. Toutefois, les problèmes environnementaux, comme les déchets toxiques et les BPC, sont encore plus importants. D'après les commentaires formulés par le sénateur Roblin et d'autres membres du Comité, je suis d'avis que celui-ci souhaite vraiment débattre principalement des questions liées à l'environnement. L'exposé de M. Lovins traitait indirectement de cette question.

[Text]

Senator Roblin: A witness before the Quebec Study of Electricity Exports estimated that it would cost \$600 million to reduce demand of electricity that they are going to spend \$6 billion to create. That statement was made by Richard Lahare, Quebec vice-president of the Canadian Manufacturers' Association. It is so compelling and relevant to what we have heard today and is the kind of thing that requires some attention.

Senator Lefebvre: There was an article in *La Presse* written by Hélène Lajambe in which she said she cannot see the necessity of James Bay II. She says there will never be a payback with the kinds of markets they are going into.

The Chairman: We have agreed to hear representatives from Sandpiper Oil tomorrow. I am not sure exactly what they are going to say. They wish to be heard with respect to Petro-Canada's operations.

Senator Balfour: I was contacted by this organization. They have what would amount to a complaint with respect to the business practices of Petro-Canada vis-à-vis their company.

The Chairman: We should not draw any conclusions.

The committee adjourned.

[Traduction]

Le sénateur Roblin: Une personne venue témoigner à l'occasion de l'étude réalisée par le Québec sur les exportations d'électricité a estimé qu'il en coûterait 600 millions de dollars pour réduire la demande en électricité de manière à économiser l'énergie qu'on souhaite produire avec ce projet de 6 milliards. Cette déclaration a été faite par M. Richard Lahare, vice-président pour le Québec de l'Association des manufacturiers canadiens. Il s'agit d'un commentaire très intéressant et tout à fait pertinent par rapport à ce que nous avons entendu ici aujourd'hui et c'est le genre de question qu'il faut examiner.

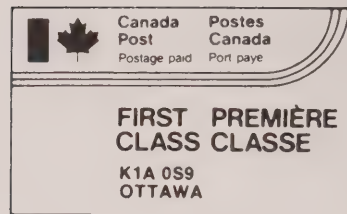
Le sénateur Lefebvre: Un article a aussi paru dans *La Presse* sous la plume d'Hélène Lajambe et dans lequel elle déclarait ne pas comprendre pourquoi il était nécessaire de réaliser la phase II de la Baie James. Elle déclarait que l'État ne pourrait jamais récupérer l'argent investi dans ce projet de la façon dont évoluent les marchés actuellement.

Le président: Nous avons convenu d'entendre des représentants de la société Sandpiper Oil demain. Je ne sais pas trop ce qu'ils veulent nous dire. Ils souhaitent venir nous parler du mode de fonctionnement de Petro-Canada.

Le sénateur Balfour: Cette société a communiqué avec moi. Elle voudrait en quelque sorte se plaindre des pratiques commerciales de Petro-Canada.

Le président: Nous ne devrions tirer aucune conclusion pour le moment.

Le comité suspend ses travaux.



If undelivered, return COVER ONLY to:
Canadian Government Publishing Centre,
Supply and Services Canada,
Ottawa, Canada, K1A 0S9

En cas de non-livraison,
retourner cette COUVERTURE SEULEMENT à:
Centre d'édition du gouvernement du Canada,
Approvisionnement et Services Canada,
Ottawa, Canada, K1A 0S9

WITNESSES—TÉMOINS

From Michael Jarvis Consultants Limited:

Mr. Michael Jarvis, President.

De «Michael Jarvis Consultants Limited»:

M. Michael Jarvis, président.

From the Rocky Mountain Institute:

Mr. Amory Lovins, Vice-President and Director of
Research.

Du «Rocky Mountain Institute»:

M. Amory Lovins, vice-président et directeur de recherche.



Second Session
Thirty-fourth Parliament, 1989-90

SENATE OF CANADA

*Proceedings of the Standing
Senate Committee on*

Energy and Natural Resources

Chairman:
The Honourable DAN HAYS

Tuesday, June 12, 1990

Issue No. 14

Sixth and Final Issue on:

The extent to which Petro-Canada
has met its original purpose, and
to evaluate this purpose with
respect to Petro-Canada's
evolving role in the Canadian
energy scene

NINTH REPORT OF THE COMMITTEE
entitled:
PETRO-CANADA

WITNESSES:
(See back cover)

Deuxième session de la
trente-quatrième législature, 1989-1990

SÉNAT DU CANADA

*Délibérations du Comité
sénatorial permanent de*

l'Énergie et des ressources naturelles

Président:
L'honorable DAN HAYS

Le mardi 12 juin 1990

Fascicule n° 14

Sixième et dernier fascicule concernant:

Dans quelle mesure la société
Petro-Canada a réalisé son
objectif initial et à évaluer cet
objectif par rapport au rôle que
doit assumer cette société sur la
scène énergétique canadienne

NEUVIÈME RAPPORT DU COMITÉ
intitulé:
PETRO-CANADA

TÉMOINS:
(Voir à l'endos)





Second Session
Thirty-fourth Parliament, 1989-90

SENATE OF CANADA

*Proceedings of the Standing
Senate Committee on*

Energy and Natural Resources

Chairman:
The Honourable DAN HAYS

Tuesday, June 12, 1990

Issue No. 14

Sixth and Final Issue on:

The extent to which Petro-Canada
has met its original purpose, and
to evaluate this purpose with
respect to Petro-Canada's
evolving role in the Canadian
energy scene

NINTH REPORT OF THE COMMITTEE
entitled:
PETRO-CANADA

WITNESSES:
(See back cover)

Deuxième session de la
trente-quatrième législature, 1989-1990

SÉNAT DU CANADA

*Délibérations du Comité
sénatorial permanent de*

l'Énergie et des ressources naturelles

Président:
L'honorable DAN HAYS

Le mardi 12 juin 1990

Fascicule n° 14

Sixième et dernier fascicule concernant:

Dans quelle mesure la société
Petro-Canada a réalisé son
objectif initial et à évaluer cet
objectif par rapport au rôle que
doit assumer cette société sur la
scène énergétique canadienne

NEUVIÈME RAPPORT DU COMITÉ
intitulé:
PETRO-CANADA

TÉMOINS:
(Voir à l'endos)

THE STANDING SENATE COMMITTEE ON
ENERGY AND NATURAL RESOURCES

Chairman: The Honourable Senator Dan Hays

Deputy Chairman: The Honourable Senator James Balfour

and

The Honourable Senators:

Adams	Lefebvre
Austin, P.C.	*MacEachen (or Frith)
Balfour	*Murray, P.C. (or Doody)
Hastings	Olson, P.C.
Hays	Ottenheimer
Kelly	Postras
Kenny	Roblin, P.C.

**Ex Officio Members*

(Quorum 4)

LE COMITÉ SÉNATORIAL PERMANENT DE
L'ÉNERGIE ET DES RESSOURCES NATURELLES

Président: L'honorable sénateur Dan Hays

Vice-président: L'honorable sénateur James Balfour

et

Les honorables sénateurs:

Adams	Lefebvre
Austin, C.P.	*MacEachen (ou Frith)
Balfour	*Murray, C.P. (ou Doody)
Hastings	Olson, C.P.
Hays	Ottenheimer
Kelly	Postras
Kenny	Roblin, C.P.

**Membres d'office*

(Quorum 4)

ORDERS OF REFERENCE

Extract from the *Minutes of Proceedings of the Senate*, Wednesday, June 21, 1989:

"The Honourable Senator Hays moved, seconded by the Honourable Senator Neiman:

That the Standing Senate Committee on Energy and Natural Resources be authorized to review the extent to which Petro-Canada has met its original purpose, and to evaluate this purpose with respect to Petro-Canada's evolving role in the Canadian energy scene; and

That the Committee present its final report no later than 31st March 1990.

The question being put on the motion, it was—
Resolved in the affirmative."

Extract from the *Minutes of Proceedings of the Senate*, Thursday, March 22, 1990:

"Pursuant to the Order of the Day, the Senate proceed to the consideration of the Seventh Report of the Standing Senate Committee on Energy and Natural Resources (extension of final reporting date re Petro-Canada study) presented in the Senate on 21st March, 1990.

The Honourable Senator Hays moved, seconded by the Honourable Senator Corbin, that the Report be adopted.

After debate, and—

The question being put on the motion, it was—
Resolved in the affirmative."

Extract from the *Minutes of Proceedings of the Senate*, Wednesday, May 9, 1990:

"The Honourable Senator Hays for the Honourable Senator Balfour moved, seconded by the Honourable Senator Corbin:

That, notwithstanding the Seventh Report of the Standing Senate Committee on Energy and Natural Resources, adopted by the Senate on March 22, 1990, the said Committee be authorized to present its final report no later than June 15, 1990.

The question being put on the motion, it was—
Resolved in the affirmative."

ORDRES DE RENVOI

Extrait des *Procès-verbaux du Sénat* du mercredi 21 juin 1989:

«L'honorable sénateur Hays propose, appuyé par l'honorable sénateur Neiman,

Que le Comité sénatorial permanent de l'énergie et des ressources naturelles soit autorisé à établir dans quelle mesure la société Petro-Canada a réalisé son objectif initial et à évaluer cet objectif par rapport au rôle que doit assumer cette société sur la scène énergétique canadienne; et

Que le comité présente son rapport final au plus tard le 31 mars 1990.

La motion, mise aux voix, est adoptée.»

Extrait des *Procès-verbaux du Sénat* du jeudi 22 mars 1990:

«Suivant l'Ordre du jour, le Sénat aborde l'étude du septième rapport du Comité sénatorial permanent de l'énergie et des ressources naturelles (date du rapport final sur l'étude de Petro-Canada reportée), présenté au Sénat le 21 mars 1990.

L'honorable sénateur Hays propose, appuyé par l'honorable sénateur Corbin, que le rapport soit adopté.

Après débat,

La motion, mise aux voix, est adoptée.»

Extrait des *Procès-verbaux du Sénat*, du mercredi 9 mai 1990:

«L'honorable sénateur Hays, au nom de l'honorable sénateur Balfour propose, appuyé par l'honorable sénateur Corbin,

Que, nonobstant le septième rapport du Comité sénatorial permanent de l'énergie et des ressources naturelles, adopté par le Sénat le 22 mars 1990, ledit Comité soit habilité à présenter son rapport final au plus tard le 15 juin 1990.

La motion, mise aux voix, est adoptée.»

Le greffier du Sénat

Gordon Barnhart

Clerk of the Senate

MINUTES OF PROCEEDINGS

TUESDAY, APRIL 3, 1990
(23)

[Text]

The Senate Standing Committee on Energy and Natural Resources met, *in camera*, at 10:35 a.m. this day, the Chairman, the Honourable Senator Dan Hays, presiding.

Members of the Committee present: The Honourable Senators Adams, Balfour and Hays. (3)

Also in attendance: The Official Reporters of the Senate.

Witnesses:

From Sandpiper Oil & Gas Limited:

Mr. H. Stuart McColl, Chief Executive Officer

Mr. Carl R. Jonsson, Solicitor

The Committee, in compliance with the Order of Reference of Wednesday, June 21, 1989 proceeded to review the extent to which Petro-Canada has met its original purpose, and to evaluate this purpose with respect to Petro-Canada's evolving role in the Canadian energy scene.

The witnesses made a statement and answered questions.

At 11:30 a.m. the Committee adjourned to the call of the Chair.

TUESDAY, APRIL 10, 1990
(24)

The Senate Standing Committee on Energy and Natural Resources met, *in camera*, at 9:05 a.m. this day, the Chairman, the Honourable Senator Dan Hays, presiding.

Members of the Committee present: The Honourable Senators Hays, Olson, Ottenheimer, Poitras and Roblin. (5)

Also present: The Honourable Senator Barootes.

In attendance: From Dean Clay Associates: Mr. Dean Clay.

Witnesses:

From Harris Consultants Ltd:

Mr. Richard Harris, President.

From Seagrave Steward Investments Ltd.

Mr. Ken Winger, President.

The Committee, in compliance with the Order of Reference of Wednesday, June 21, 1989 proceeded to review the extent to which Petro-Canada has met its original purpose, and to evaluate this purpose with respect to Petro-Canada's evolving role in the Canadian energy scene.

The witnesses made a statement and answered questions.

At 11:50 a.m. the Committee adjourned to the call of the Chair.

PROCÈS-VERBAUX

LE MARDI 3 AVRIL 1990
(23)

[Traduction]

Le Comité sénatorial permanent de l'énergie et des ressources naturelles se réunit aujourd'hui à huis clos, à 10 h 35, sous la présidence de l'honorable sénateur Dan Hays (président).

Membres du Comité présents: Les honorables sénateurs Adams, Balfour et Hays. (3)

Aussi présents: Les sténographes officiels du Sénat.

Témoins:

De Sandpiper Oil & Gas Limited

M. H. Stuart McColl, administrateur en chef

M. Carl R. Jonsson, conseiller juridique

Conformément à son ordre de renvoi du mercredi 21 juin 1989, le Comité poursuit l'étude visant à établir dans quelle mesure la société Petro-Canada a réalisé son objectif initial et à évaluer cet objectif par rapport au rôle que doit assumer cette société sur la scène énergétique canadienne.

Les témoins font une déclaration, puis répondent aux questions.

À 11 h 30, le Comité suspend ses travaux jusqu'à nouvelle convocation du président.

LE MARDI 10 AVRIL 1990
(24)

Le Comité sénatorial permanent de l'énergie et des ressources naturelles se réunit aujourd'hui à huis clos, à 9 h 05, sous la présidence de l'honorable sénateur Dan Hays (président).

Membres du Comité présents: Les honorables sénateurs Hays, Olson, Ottenheimer, Poitras et Roblin. (5)

Aussi présent: L'honorable sénateur Barootes.

Présent: De Dean Clay Associates: M. Dean Clay.

Témoins:

De Harris Consultants Ltd:

M. Richard Harris, président.

De Seagrave Steward Investments Ltd.

M. Ken Winger, président.

Conformément à son ordre de renvoi du mercredi 21 juin 1989, le Comité poursuit l'étude visant à établir dans quelle mesure la société Petro-Canada a réalisé son objectif initial et à évaluer cet objectif par rapport au rôle que doit assumer cette société sur la scène énergétique canadienne.

Les témoins font une déclaration, puis répondent aux questions.

À 11 h 50, le Comité suspend ses travaux jusqu'à nouvelle convocation du président.

WEDNESDAY, APRIL 11, 1990

(25)

The Senate Standing Committee on Energy and Natural Resources met, *in camera*, at 12:30 p.m. this day, the Chairman, the Honourable Senator Dan Hays, presiding.

Members of the Committee present: The Honourable Senators Hays, Kenny, Lefebvre and Roblin. (4)

Also present: The Honourable Senator Barootes.

In attendance: From Dean Clay Associates: Mr. Dean Clay.

The Committee, in compliance with the Order of Reference of Wednesday, June 21, 1989 proceeded to review the extent to which Petro-Canada has met its original purpose, and to evaluate this purpose with respect to Petro-Canada's evolving role in the Canadian energy scene.

At 1:45 p.m. the Committee adjourned to the call of the Chair.

TUESDAY, MAY 1, 1990

(26)

The Senate Standing Committee on Energy and Natural Resources met, *in camera*, at 4:10 p.m. this day, the Chairman, the Honourable Senator Dan Hays, presiding.

Members of the Committee present: The Honourable Senators Adams, Austin, Balfour, Hastings, Hays, Lefebvre and Roblin. (7)

In attendance: From Dean Clay Associates: Mr. Dean Clay.

The Committee, in compliance with the Order of Reference of Wednesday, June 21, 1989 proceeded to review the extent to which Petro-Canada has met its original purpose, and to evaluate this purpose with respect to Petro-Canada's evolving role in the Canadian energy scene.

At 5:40 p.m. the Committee adjourned to the call of the Chair.

WEDNESDAY, MAY 2, 1990

(27)

The Senate Standing Committee on Energy and Natural Resources met, *in camera*, at 12:30 p.m. this day, the Chairman, the Honourable Senator Dan Hays, presiding.

Members of the Committee present: The Honourable Senators Adams, Austin, Hays, Lefebvre and Roblin. (5)

In attendance: From Dean Clay Associates: Mr. Dean Clay.

The Committee, in compliance with the Order of Reference of Wednesday, June 21, 1989 proceeded to review the extent to which Petro-Canada has met its original purpose, and to evaluate this purpose with respect to Petro-Canada's evolving role in the Canadian energy scene.

At 1:50 p.m. the Committee adjourned to the call of the Chair.

WEDNESDAY, MAY 16, 1990

(28)

The Senate Standing Committee on Energy and Natural Resources met, *in camera*, at 12:15 p.m. this day, the Chairman, the Honourable Senator Dan Hays, presiding.

LE MERCREDI 11 AVRIL 1990

(25)

Le Comité sénatorial permanent de l'énergie et des ressources naturelles se réunit aujourd'hui à huis clos, à 12 h 30, sous la présidence de l'honorable sénateur Dan Hays (président).

Membres du Comité présents: Les honorables sénateurs Hays, Kenny, Lefebvre et Roblin. (4)

Aussi présent: L'honorable sénateur Barootes.

Présent: De Dean Clay Associates: M. Dean Clay.

Conformément à son ordre de renvoi du mercredi 21 juin 1989, le Comité poursuit l'étude visant à établir dans quelle mesure la société Petro-Canada a réalisé son objectif initial et à évaluer cet objectif par rapport au rôle que doit assumer cette société sur la scène énergétique canadienne.

À 13 h 45, le Comité suspend ses travaux jusqu'à nouvelle convocation du président.

LE MARDI 1^{er} MAI 1990

(26)

Le Comité sénatorial permanent de l'énergie et des ressources naturelles se réunit aujourd'hui à huis clos, à 16 h 10, sous la présidence de l'honorable sénateur Dan Hays (président).

Membres du Comité présents: Les honorables sénateurs Adams, Austin, Balfour, Hastings, Hays, Lefebvre et Roblin. (7)

Présent: De Dean Clay Associates: M. Dean Clay.

Conformément à son ordre de renvoi du mercredi 21 juin 1989, le Comité poursuit l'étude visant à établir dans quelle mesure la société Petro-Canada a réalisé son objectif initial et à évaluer cet objectif par rapport au rôle que doit assumer cette société sur la scène énergétique canadienne.

À 17 h 40, le Comité suspend ses travaux jusqu'à nouvelle convocation du président.

LE MERCREDI 2 MAI 1990

(27)

Le Comité sénatorial permanent de l'énergie et des ressources naturelles se réunit aujourd'hui à huis clos, à 12 h 30, sous la présidence de l'honorable sénateur Dan Hays (président).

Membres du Comité présents: Les honorables sénateurs Adams, Austin, Hays, Lefebvre et Roblin. (5)

Présent: De Dean Clay Associates: M. Dean Clay.

Conformément à son ordre de renvoi du mercredi 21 juin 1989, le Comité poursuit l'étude visant à établir dans quelle mesure la société Petro-Canada a réalisé son objectif initial et à évaluer cet objectif par rapport au rôle que doit assumer cette société sur la scène énergétique canadienne.

À 13 h 50, le Comité suspend ses travaux jusqu'à nouvelle convocation du président.

LE MERCREDI 16 MAI 1990

(28)

Le Comité sénatorial permanent de l'énergie et des ressources naturelles se réunit aujourd'hui à huis clos, à 12 h 15, sous la présidence de l'honorable sénateur Dan Hays (président).

Members of the Committee present: The Honourable Senators Adams, Austin, Balfour, Hays, Lefebvre, Ottenheimer and Roblin. (7)

In Attendance: From Dean Clay Associates: Mr. Dean Clay.

The Committee, in compliance with the Order of Reference of Wednesday, June 21, 1989 proceeded to review the extent to which Petro-Canada has met its original purpose, and to evaluate this purpose with respect to Petro-Canada's evolving role in the Canadian energy scene.

At 1:55 p.m. the Committee adjourned to the call of the Chair.

TUESDAY, MAY 22, 1990
(29)

The Senate Standing Committee on Energy and Natural Resources met, *in camera*, at 7:00 p.m. this day, the Chairman, the Honourable Senator Dan Hays, presiding.

Members of the Committee present: The Honourable Senators Adams, Austin, Balfour, Hastings, Hays and Roblin. (6)

In attendance: From Dean Clay Associates: Mr. Dean Clay.

The Committee, in compliance with the Order of Reference of Wednesday, June 21, 1989 proceeded to review the extent to which Petro-Canada has met its original purpose, and to evaluate this purpose with respect to Petro-Canada's evolving role in the Canadian energy scene.

At 8:50 p.m. the Committee adjourned to the call of the Chair.

WEDNESDAY, MAY 23, 1990
(30)

The Senate Standing Committee on Energy and Natural Resources met, *in camera*, at 12:10 p.m. this day, the Chairman, the Honourable Senator Dan Hays, presiding.

Members of the Committee present: The Honourable Senators Adams, Balfour, Hastings, Hays, Olson, Ottenheimer and Roblin. (7)

In attendance: From Dean Clay Associates: Mr. Dean Clay.

The Committee, in compliance with the Order of Reference of Wednesday, June 21, 1989 proceeded to review the extent to which Petro-Canada has met its original purpose, and to evaluate this purpose with respect to Petro-Canada's evolving role in the Canadian energy scene.

At 1:50 p.m. the Committee adjourned to the call of the Chair.

THURSDAY, MAY 24, 1990
(31)

The Senate Standing Committee on Energy and Natural Resources met, *in camera*, at 8:00 a.m. this day, the Chairman, the Honourable Senator Dan Hays, presiding.

Members of the Committee present: The Honourable Senators Balfour, Hays, Lefebvre, Olson, Ottenheimer and Roblin. (6)

In attendance: From Dean Clay Associates: Mr. Dean Clay.

Membres du Comité présents: Les honorables sénateurs Adams, Austin, Balfour, Hays, Lefebvre, Ottenheimer et Roblin. (7)

Présent: De Dean Clay Associates: M. Dean Clay.

Conformément à son ordre de renvoi du mercredi 21 juin 1989, le Comité poursuit l'étude visant à établir dans quelle mesure la société Petro-Canada a réalisé son objectif initial et à évaluer cet objectif par rapport au rôle que doit assumer cette société sur la scène énergétique canadienne.

À 13 h 55, le Comité suspend ses travaux jusqu'à nouvelle convocation du président.

LE MARDI 22 MAI 1990
(29)

Le Comité sénatorial permanent de l'énergie et des ressources naturelles se réunit aujourd'hui à huis clos, à 19 heures, sous la présidence de l'honorable sénateur Dan Hays (président).

Membres du Comité présents: Les honorables sénateurs Adams, Austin, Balfour, Hastings, Hays et Roblin. (6)

Présents: De Dean Clay Associates: M. Dean Clay.

Conformément à son ordre de renvoi du mercredi 21 juin 1989, le Comité poursuit l'étude visant à établir dans quelle mesure la société Petro-Canada a réalisé son objectif initial et à évaluer cet objectif par rapport au rôle que doit assumer cette société sur la scène énergétique canadienne.

À 20 h 50, le Comité suspend ses travaux jusqu'à nouvelle convocation du président.

LE MERCREDI 23 MAI 1990
(30)

Le Comité sénatorial permanent de l'énergie et des ressources naturelles se réunit aujourd'hui à huis clos, à 12 h 10, sous la présidence de l'honorable sénateur Dan Hays (président).

Membres du Comité présents: Les honorables sénateurs Adams, Balfour, Hastings, Hays, Olson, Ottenheimer et Roblin. (7)

Présent: De Dean Clay Associates: M. Dean Clay.

Conformément à son ordre de renvoi du mercredi 21 juin 1989, le Comité poursuit l'étude visant à établir dans quelle mesure la société Petro-Canada a réalisé son objectif initial et à évaluer cet objectif par rapport au rôle que doit assumer cette société sur la scène énergétique canadienne.

À 13 h 50, le Comité suspend ses travaux jusqu'à nouvelle convocation du président.

LE JEUDI 24 MAI 1990
(31)

Le Comité sénatorial permanent de l'énergie et des ressources naturelles se réunit aujourd'hui à huis clos, à 8 heures, sous la présidence de l'honorable sénateur Dan Hays (président).

Membres du Comité présents: Les honorables sénateurs Balfour, Hays, Lefebvre, Olson, Ottenheimer et Roblin. (6)

Présent: De Dean Clay Associates: M. Dean Clay.

The Committee, in compliance with the Order of Reference of Wednesday, June 21, 1989 proceeded to review the extent to which Petro-Canada has met its original purpose, and to evaluate this purpose with respect to Petro-Canada's evolving role in the Canadian energy scene.

At 9:10 a.m. the Committee adjourned to the call of the Chair.

TUESDAY, MAY 29, 1990

(32)

The Senate Standing Committee on Energy and Natural Resources met, *in camera*, at 8:00 a.m. this day, the Chairman, the Honourable Senator Dan Hays, presiding.

Members of the Committee present: The Honourable Senators Austin, Balfour, Hastings, Hays, Lefebvre and Roblin. (6)

In attendance: From Dean Clay Associates: Mr. Dean Clay.

The Committee, in compliance with the Order of Reference of Wednesday, June 21, 1989 proceeded to review the extent to which Petro-Canada has met its original purpose, and to evaluate this purpose with respect to Petro-Canada's evolving role in the Canadian energy scene.

At 9:10 a.m. the Committee adjourned to the call of the Chair.

WEDNESDAY, MAY 30, 1990

(33)

The Senate Standing Committee on Energy and Natural Resources met, *in camera*, at 12:10 p.m. this day, the Chairman, the Honourable Senator Dan Hays, presiding.

Members of the Committee present: The Honourable Senators Adams, Austin, Balfour, Hastings, Hays, Lefebvre and Roblin. (7)

In attendance: From Dean Clay Associates: Mr. Dean Clay.

The Committee, in compliance with the Order of Reference of Wednesday, June 21, 1989 proceeded to review the extent to which Petro-Canada has met its original purpose, and to evaluate this purpose with respect to Petro-Canada's evolving role in the Canadian energy scene.

At 1:00 p.m. the Committee adjourned to the call of the Chair.

ATTEST:

Le greffier du Comité

Line Gravel

Clerk of the Committee

Conformément à son ordre de renvoi du mercredi 21 juin 1989, le Comité poursuit l'étude visant à établir dans quelle mesure la société Petro-Canada a réalisé son objectif initial et à évaluer cet objectif par rapport au rôle que doit assumer cette société sur la scène énergétique canadienne.

À 9 h 10, le Comité suspend ses travaux jusqu'à nouvelle convocation du président.

LE MARDI 29 MAI 1990

(32)

Le Comité sénatorial permanent de l'énergie et des ressources naturelles se réunit aujourd'hui à huis clos, à 8 heures, sous la présidence de l'honorable sénateur Dan Hays (président).

Membres du Comité présents: Les honorables sénateurs Austin, Balfour, Hastings, Hays, Lefebvre et Roblin. (6)

Présent: De Dean Clay Associates: M. Dean Clay.

Conformément à son ordre de renvoi du mercredi 21 juin 1989, le Comité poursuit l'étude visant à établir dans quelle mesure la société Petro-Canada a réalisé son objectif initial et à évaluer cet objectif par rapport au rôle que doit assumer cette société sur la scène énergétique canadienne.

À 9 h 10, le Comité suspend ses travaux jusqu'à nouvelle convocation du président.

LE MERCREDI 30 MAI 1990

(33)

Le Comité sénatorial permanent de l'énergie et des ressources naturelles se réunit aujourd'hui à huis clos, à 12 h 10, sous la présidence de l'honorable sénateur Dan Hays (président).

Membres du Comité présents: Les honorables sénateurs Adams, Austin, Balfour, Hastings, Hays, Lefebvre et Roblin. (7)

Présent: De Dean Clay Associates: M. Dean Clay.

Conformément à son ordre de renvoi du mercredi 21 juin 1989, le Comité poursuit l'étude visant à établir dans quelle mesure la société Petro-Canada a réalisé son objectif initial et à évaluer cet objectif par rapport au rôle que doit assumer cette société sur la scène énergétique canadienne.

À 13 heures, le Comité suspend ses travaux jusqu'à nouvelle convocation du président.

ATTESTÉ:

REPORT OF THE COMMITTEE

Tuesday, June 12, 1990

The Standing Senate Committee on Energy and Natural Resources has the honour to present its

NINTH REPORT

Your Committee, which was authorized to review the extent to which Petro-Canada has met its original purpose, and to evaluate this purpose with respect to Petro-Canada's evolving role in the Canadian energy scene, has in obedience to its Order of Reference of Wednesday, June 21, 1989, proceeded to that study and now presents its report.

Respectfully submitted,

Le président

DANIEL HAYS

Chairman

RAPPORT DU COMITÉ

Le mardi 12 juin 1990

Le Comité sénatorial permanent de l'énergie et des ressources naturelles a l'honneur de présenter son

NEUVIÈME RAPPORT

Votre Comité, qui a été autorisé à établir dans quelle mesure la société Petro-Canada a réalisé son objectif initial et à évaluer cet objectif par rapport au rôle que doit assumer cette société sur la scène énergétique canadienne, a conformément à son ordre de renvoi du mercredi 21 juin 1989, terminé son étude et présente maintenant son rapport.

Respectueusement soumis,

PETRO-CANADA

Report of the Standing Senate Committee on Energy and Natural Resources

Chairman

The Honourable Dan Hays

Deputy Chairman

The Honourable James Balfour

June 1990

Table of Contents

Foreword	1
Introduction	5
Conclusions and Recommendations	7
Chapter One: A Review of Petro-Canada's Operations	19
A. Startup and Evolution	19
1. Canertech	26
2. Petro-Canada International Assistance Corporation	27
B. Industry Activity	29
C. Financial Performance	33
1. Introduction	33
2. A Comparison with Imperial Oil and Shell Canada	33
2.1 Purpose of the Comparison	33
2.2 Scope of the Comparison	36
2.3 Basis of the Comparison	40
2.4 Assumptions in the Analysis	40
2.5 Background on Imperial Oil	43
2.6 Background on Shell Canada	43
2.7 Conclusions	50
Chapter Two: Canada's Evolving Energy Policy	53
A. 1976–1984	53
B. 1984–1990	59
C. The Free Trade Agreement	60
D. Harmonizing Deregulation and Strategic Planning	63
Chapter Three: The International Energy Situation	67
A. OPEC's Resurgence	67
B. U.S. Energy Prospects	72

Chapter Four: Public Policy Considerations	77
A. Security of Energy Supply	77
B. Canadianization of the Petroleum Sector	81
C. Rationalization of the Domestic Petroleum Industry	82
D. Relationship with the Federal Government	85
Chapter Five: A Comparison with Four other National Oil Companies	87
A. Introduction	87
B. The World's Major Oil Companies	89
C. Petróleos de Venezuela, S.A. (PDVSA)	93
D. Japan National Oil Corporation (JNOC)	100
E. Den norske stats oljeselskap a.s (Statoil)	108
F. Ente Nazionale Idrocarburi (ENI)	114
G. A Comparison of Roles	120
Appendix A: List of Witnesses	123
Appendix B: Abbreviations and Acronyms	125
Appendix C: Definitions, Units and Conversion Factors	127
Selected References	131

Foreword

The policy initiatives resulting in the 1975 creation and subsequent development of Petro-Canada have been and remain controversial. The 1984 directive by the present government that Petro-Canada conduct its affairs as a private-sector company – ending its pursuit of public policy purposes – has been followed by the February 1990 budget announcement that the government intends to privatize our national oil company. In the spring of 1989, this Committee decided that more attention should be paid to the question of Petro-Canada's role as a state oil company, particularly in the broader context of Canadian policy development, and sought a reference from the Senate to study this matter.

As a national oil company, Petro-Canada's operations reflect various Canadian issues – balancing national and regional interests, reconciling consumer and producer interests, and weighing free market operation against government objectives, to name but three. This report attempts to gauge Petro-Canada's accomplishments of the past in both its business and public policy roles, and presents the Committee's views regarding appropriate choices for its future.

The following subjects were considered in the context of this study:

- (a) Canada's high per capita use of energy by reason of climate, geography, industrialization and lifestyle;
- (b) the international price of oil is not based on a freely functioning market – OPEC supplied 46% of the 52 million barrels of oil consumed daily in the non-Communist world in 1989 and holds almost all of the world's surplus producing capacity, allowing it to set production quotas and determine market conditions;
- (c) the increasing dependence of the United States on imported and in particular OPEC oil, and the degree to which the U.S. weakness in oil supply has the potential in a continental market which it dominates to create a problem for Canada should the U.S. Government deem that intervention in the energy sector is necessary;
- (d) the commitments that Canada has made in the Free Trade Agreement;
- (e) the opportunity Canadians have to preserve a preferred position in energy supply in a market-based environment, with a policy which has that as an objective; and
- (f) the growing recognition of the impact that energy development is having on the environment.

Simply stated the issue is: Does Petro-Canada still have a public policy role to play in Canada? The current government maintains that it does not. Others allege that it does. If one takes the position that our national oil company does have a continuing function in federal policy-making, then it remains to articulate what part Petro-Canada might play in an energy policy that addresses Canada's interests now and in the foreseeable future.

The government of the day asserts that the energy sector will be better regulated by the market alone, and the Committee received a substantial body of testimony in support of this view. Other witnesses contested this conclusion.

To gain a broader perspective on the debate, the Committee studied the operations of four national oil companies operating in Japan, Norway, Italy and Venezuela. The governments of many countries – both oil exporters and importers – have judged it in the national interest to be involved in their energy sectors and to develop policy that meets strategic needs peculiar to their situations. They are often our competitors in world markets and we must learn from their good and bad experiences as well as our own, and act accordingly in our best interests. For example, the United States is currently developing a National Energy Strategy (NES). The importance that the U.S. Administration attaches to this process is evident in the remarks of President George Bush in the NES Interim Report of April 1990:

We cannot and will not wait for the next energy crisis to force us to respond.

Our task – our bipartisan task – is to build the national consensus necessary to support this strategy and to make this strategy a living and dynamic document, responsive to new knowledge and new ideas, and to global, environmental, and international changes.

A keystone of this strategy is going to be the continuation of the successful policy of market reliance. And it's not going to be easy. We must balance – achieve balance – our increasing need for energy at reasonable prices, our commitment to a safer and healthier environment, our determination to maintain an economy that is second to none, and our goal to reduce dependence by ourselves and our friends and allies on potentially unreliable energy suppliers.

I am confident that America's can-do attitude and scientific know-how and old fashion plain common sense will prevail. By acting now, we can bequeath a legacy to the next century of a cleaner, more prosperous and, yes, more secure America.

(U.S., DOE, 1990, p. 1)

This quotation also indicates the challenge that policy-makers face in reconciling the free market approach with current circumstances: President Bush first

credits "the successful policy of market reliance" and then hints strongly at the government intervention that will be required to guarantee America's future energy security and ensure a healthier environment.

Energy policy-making is not a question of black and white: it has become tinged with many shades of grey (and now green). Simplistic answers addressed to complex questions serve no one well. The Committee believes that the role of Petro-Canada in a Canadian energy strategy is a question that can be better explored as a result of information and comment brought together in this report.

The Committee heard from a variety of witnesses, who have made an important contribution to our knowledge and understanding of Petro-Canada's operations and its past and future roles. We thank these witnesses for their contribution to our work and Mr. W.H. Hopper of Petro-Canada in particular for agreeing to be our lead witness and for offering the cooperation of his organization.

We thank our report writer and consultant Dean Clay; Richard Harris and Ken Winger for their analysis of Petro-Canada's financial situation; Michael Jarvis for his review of four other national oil companies; and our Clerks, Line Gravel and her predecessor Timothy Ross Wilson, for their contribution to the work of the report. The Committee is also indebted to the translators and revisor at Secretary of State who prepared the French text – Francine Nantel, Marielle Papineau, Louise Goyette, Huguette Lemieux, Denis Samson, Sylvie Trottier and Ronald Barber; to Diane Pugliese, Nicole Raymond and Lucie Gaulin who prepared the French manuscript; to Mario Pelletier whose editing ensured an accurate translation; and to Bob Kingham who prepared the computerized organization charts of Chapter Five.

Senator Dan Hays
Chairman

Introduction

On June 21, 1989, the Standing Senate Committee on Energy and Natural Resources received an Order of Reference from the Senate of Canada to the effect:

That the Standing Senate Committee on Energy and Natural Resources be authorized to review the extent to which Petro-Canada has met its original purpose, and to evaluate this purpose with respect to Petro-Canada's evolving role in the Canadian energy scene; and

That the Committee present its final report no later than 31st March 1990.

The Committee requested this mandate because of the widening public and political debate about the future of Canada's national oil company. Committee members considered it important on two grounds that an assessment of Petro-Canada's past activities and future operations be done: (1) because more than \$4 billion in public funds has been invested in the operations and acquisitions of Canada's state-owned oil company and it is important to evaluate what that investment has accomplished; and (2) in the event that the federal government introduces legislation to privatize Petro-Canada, the Committee has provided a body of analysis against which such an initiative can be judged.

As events transpired, the Government of Canada announced in its budget presentation of February 20, 1990 that "...the time has come to allow direct public ownership of Petro-Canada" and that legislation to accomplish this will be introduced during 1990. As the Honourable Michael Wilson, Minister of Finance, expressed it, "We will continue to privatize Crown corporations and sell investments where government ownership is no longer needed to meet public policy objectives." That issue – whether Petro-Canada should continue to serve any public policy function – has been a prime concern of this study.

As the announcement of Petro-Canada's intended privatization and the release of the Corporation's new 1989 and restated 1988 financial results (arising from a changed accounting practice) required modification of its report, the Committee asked for an extension of the reporting deadline to accommodate these new developments.

The Committee initiated its study of Petro-Canada with public hearings in Calgary on November 16, 1989, and continued with a series of hearings in Ottawa. In total the Committee heard ten witnesses on the subject; a larger number of prospective witnesses declined invitations to appear. The witnesses who appeared before the Committee are listed in Appendix A.

To supplement this testimony and its own research work, the Committee contracted the services of three individuals who contributed to the analytical base of this study. The Committee also benefitted from a three-day trip to Washington in November of 1989, the purpose of which was a broad review of the U.S. energy situation, and from a private meeting with senior officials of Petr6leos de Venezuela in Caracas, while attending the Third Latin American and Caribbean Meeting of Parliamentarians on Energy and Petroleum in July 1989.

To assist the reader who may not be familiar with the terms, abbreviations and units that characterize this subject, Appendices B and C briefly cover the appropriate abbreviations, acronyms, definitions, units and conversion factors. Although energy industry statistics are now commonly reported in SI (Syst6me International) or "metric" units in Canada, the practice in other countries varies. The United States uses English units. The Japan National Oil Corporation, in a more imaginative departure, reports oil production in barrels and the size of Japanese oil stockpiles in kilolitres; Petr6leos de Venezuela reports oil production in barrels and gas production in cubic metres. This report presents most energy statistics in both English and SI units. Unless otherwise indicated, monetary figures are reported in Canadian dollars.

Reports and other documents that have been utilized in the Committee's work are listed in the Selected References at the end of the report.

In reviewing the operations of four other national oil companies for comparison with Petro-Canada, the Committee collected information not readily available to the Canadian reader. Including this additional material in the report would have made it too lengthy. This information is available, however, on request from the Clerk of the Committee and includes the law and/or regulations under which Petr6leos de Venezuela, Japan National Oil Company, Statoil and ENI operate.

Conclusions and Recommendations

Petro-Canada – A Future Role?

The difficulty in judging whether or not Petro-Canada has a future role to play as a national oil company arises from the government's failure to present Canadians with a comprehensive statement of its energy policy. In 1984, a newly elected Progressive Conservative Government began to dismantle the National Energy Program and deregulate domestic energy markets, as promised in the election campaign. As an adjunct of these initiatives, Petro-Canada was directed to operate as any other private-sector oil company. Its public policy purposes were declared either to have been satisfied or to be no longer relevant.

Freeing oil and gas prices and disposing of the complex tax and regulatory structure that had supported lower-than-market prices benefitted the day-to-day operations of the energy marketplace. But it soon became apparent that market forces alone were not a suitable proxy for policy across the entire spectrum of issues confronting the energy sector. Consequently on 13 April 1987, the Hon. Marcel Masse, then Minister of Energy, Mines and Resources, announced Energy Options, a process "designed to review and assess Canada's energy prospects and options into the twenty-first century." Under the guidance of the appointed Energy Options Advisory Committee, chaired by Thomas Kierans, Canadians were solicited for their views about our country's energy future.

The product of this unique consultative process was *Energy and Canadians: Into the 21st Century*, an advisory report to the federal government, completed in August of 1988. Although the report observes that: "Virtually all participants in the Energy Options process stated that market forces should be allowed to allocate resources and determine prices for energy" (Canada, EMR, 1988, p. 65), it also acknowledges that the participants believed: "Intervention is appropriate when markets are not sufficiently competitive and when there are social costs such as environmental damage that prices do not reflect or social benefits such as basic research which markets do not reward adequately" (*Ibid.*, p. 6).

The Government of Canada began this process of energy policy-making three years ago. It appears today, however, that the Energy Options process has stalled: Canadians lack a government response to the policy proposals discussed in the advisory report released almost two years ago. In the interim, the government announced four costly energy "megaprojects" – Hibernia oil field development, the OSLO oil sands project (for which federal support was subsequently withdrawn), the Lloydminster heavy oil upgrader and the Vancouver Island natural gas pipeline – to which it promised to contribute as much as \$2 billion of the \$11 billion in total capital costs, not including federally guaranteed loans, interest-free loans, and further capital

contributions or interest rebates linked to the future price of oil. These projects have been variously defended as vital contributors to Canada's energy security and as regional development initiatives whose primary objective is to create jobs and economic spin-offs to regional economies. Whatever the rationale for this intervention, it does reveal that the federal government, like the Energy Options participants, recognizes the inadequacy of market forces as a stimulant for certain types of investment or activity. Canadians have not yet been presented with a policy, however, to explain such federal interventions in the energy sector.

Parliament can respond to this policy uncertainty in various ways in assessing the future role of Petro-Canada. Legislators can accept the current situation, that Petro-Canada has operated as a commercial enterprise without a public policy function for more than five years, that the federal government has announced its impending privatization, and that Petro-Canada is no longer a chosen instrument of government policy. In this view, the commercial and policy aspects of Petro-Canada's former operations should be decoupled, attributing the policy functions to another agency of government and allowing privatization to proceed as a separate issue. In a variation of this argument, the policy functions should not only be decoupled but disregarded as the market alone is the best arbiter of Canadian energy development.

A contrasting opinion holds that it is inappropriate to proceed with Petro-Canada's privatization until the government has defined a policy environment within which the merits of disposing of our national oil company can be properly debated and resolved. Privatizing Petro-Canada represents an irreversible step in dismantling a past and possibly future tool in implementing government policy, and the debate should be based on pragmatic, not ideological, grounds.

The majority view of the Committee (not subscribed to by all Members) is that no decision should be made regarding Petro-Canada's privatization until the government has established the policy framework within which the issue can be properly debated. Therefore:

- (1) The Committee recommends that the privatization of Petro-Canada not be proceeded with until the federal government has completed the process begun in Energy Options and articulated an energy policy.**

In examining what the future may hold for Petro-Canada, the Committee considered such issues as Canada's security of energy supply, the Corporation's role in rationalizing the domestic oil industry, and the environmental impact of rising energy use. The Committee in this study has anticipated elements of its other order of reference, a review of the Energy Options report *Energy and Canadians: Into the 21st Century*. As this report argues, the federal government must take a long-term view of Canadian energy development, of substituting new forms of energy for conventional ones, of making available new energy technologies and of reducing our profligate use of energy, for two compelling reasons – our environmental depredations, many

resulting from energy exploitation, are becoming insupportable; and OPEC will increasingly dominate world oil trade. Canadian policy must be as concerned with modifying energy demand and promoting the efficient use of energy in the future as it has been with promoting energy supply in the past. The Committee's review of the Energy Options report will emphasize this approach to energy policy-making. In this study, the Committee has confined its recommendations to matters directly linked to Petro-Canada and to energy supply.

Petro-Canada – A Review of Operations

The Committee examined Petro-Canada's operations from two perspectives: as an investment compared with Imperial Oil and Shell Canada, and as an instrument of public policy.

As an Investment

The management of Petro-Canada has done a remarkable job in creating a large, competitive, fully integrated petroleum company from an idea in less than 15 years. A cohesive and leading corporation has been assembled from five major acquisitions – an impressive accomplishment by any standard.

When assessed by accepted financial tests, however, Petro-Canada's success as an investment has been less notable. In terms of corporate efficiency, shareholder efficiency and creditor efficiency, Petro-Canada has generally under-performed when compared with the two private-sector competitors against which it has been judged in this report: Imperial Oil and Shell Canada. Petro-Canada has not only provided its shareholder, the federal government, with poorer rates of return on investment, it has done so while placing its shareholder at greater financial risk than have Imperial and Shell when creditor efficiency tests are considered.

Under-performance as measured by these financial tests worsened significantly in the most recent three-year and five-year periods, calling into question the claims made by Petro-Canada's management in the *1989 Annual Report* that the Corporation's poor financial performance was the result of imposed policy objectives, rapid growth through acquisitions and the necessary integration of predecessor companies, and low oil and gas prices. Five full fiscal years have passed since Petro-Canada was asked to serve any policy purpose and since its major acquisitions were completed, yet no clear improvement in the return relationship relative to Imperial Oil and Shell Canada is apparent.

As an Instrument of Public Policy

Under the former Liberal Government, Petro-Canada was charged with several policy functions. Foremost among these were: (1) to enhance domestic energy security through increasing the supply of petroleum available to Canada; (2) to provide government with a "window" on the petroleum industry, thereby assisting in the formulation of appropriate energy policies; and (3) to help increase the Canadian presence in the domestic petroleum sector. Petro-Canada's Chairman, Wilbert Hopper, acknowledged in his testimony before the Committee that these were the "three key thrusts" in government's use of the Corporation as a policy instrument in its earlier years (Canada, Senate, Standing Committee on Energy and Natural Resources, 16 November 1989, pp. 8-9). To these primary functions the Committee has added Petro-Canada as a vehicle for distributing petroleum-related, bilateral foreign aid (through its wholly-owned subsidiary Petro-Canada International Assistance Corporation), and for promoting and performing energy research and development (through its former subsidiary Canertech and through its in-house R&D work).

(1) Security of Energy Supply

Using Petro-Canada to promote Canadian energy security through petroleum (oil and gas) development involved several distinct activities.

Petro-Canada's Role in Frontier Petroleum Exploration and Development

Petro-Canada was directed by the former Liberal Government to promote petroleum exploration and development on Canada Lands ("frontier" lands north of the 60th parallel and in the East Coast offshore). The Corporation's extensive activity on Canada Lands has provided information not obtainable in any other fashion. Although the exploratory effort has not been as successful in adding petroleum reserves as had been hoped, knowledge was gained about the occurrence of hydrocarbons in the high-risk Canada Lands and about the geology of these areas. Information is still information whether promising or discouraging and, because of Petro-Canada's activity, we have a better understanding of Canada's frontier petroleum resource potential than would otherwise be the case.

Petro-Canada as an International Petroleum Explorer and Developer

Petro-Canada's success in developing foreign petroleum reserves that could be contracted for Canadian markets is potentially an element in securing our future supply of conventional crude oil. Although the company's success has been limited to date, the accomplishments of Japan National Oil Corporation demonstrate that such activity can contribute to domestic energy security. The Committee considers Petro-Canada's foreign activities to be an appropriate although high-risk extension of its exploration and development work. Mr. Hopper acknowledged that this had indeed

been a consideration: "...Petro-Canada was to work to increase the petroleum supplies available to Canada...by developing opportunities for increased security in foreign supplies" (Canada, Senate, Standing Committee on Energy and Natural Resources, 16 November 1989, p. 8).

Petro-Canada is active, however, in several unstable, international frontier areas. Some Committee members question whether this overseas work contributes to Canadian energy security in a comparable way to what might be gained through channeling these resources into Canadian frontier exploration. This is an expensive activity – in 1989, Petro-Canada directed 14% of its upstream capital expenditures in support of exploration initiatives in South America, South East Asia and the Middle East. Despite the size of this expenditure, the *1989 Annual Report* provides little information on how exploration funds were spent and what oil and gas production may have resulted from this overseas activity.

Petro-Canada's Involvement in State-to-state Transactions

Petro-Canada acted as an agent of the Government of Canada between 1980 and 1985 for the importation of Mexican crude oil. This was the only state-to-state oil transaction negotiated and managed by Petro-Canada. The current surplus of oil in world markets has made this function seem less important to Canada's interests, but one cannot conclude on this basis that state-to-state transactions will always be unimportant in the future. There are advantages in having a national oil company in contact with other state agencies, because such linkages and familiarity can add stability in state-to-state negotiations during periods of disruption or uncertainty in world oil trade. Large oil companies have a longer life than governments and energy ministers, which contributes to continuity in planning, a deeper understanding of the issues and stronger relationships with other participants in the industry.

Petro-Canada's Energy R&D

Petro-Canada has invested substantial funds in R&D directed to exploiting Canada's abundant resources of bitumen and heavy oil. Given our declining production of conventional light crude oil, Canada will have the choice of either importing more oil in the future or developing its heavy hydrocarbon resources at home. Major advances in extraction and processing technology are needed to lower the cost of heavy hydrocarbon use and Petro-Canada's R&D in this area can be considered as an investment in Canada's future energy security.

Strategic Petroleum Reserves and IEA Commitments

Canada does not maintain a strategic oil stockpile nor is it required to under International Energy Agency (IEA) oil-sharing provisions, given our current status as a net oil-exporting member country. Canada is closely tied, however, through the terms of the Free Trade Agreement to a country that is running a large and growing domestic oil production deficit and which operates a large and growing Strategic Petroleum

Reserve (SPR). As this report discusses, Canada will probably revert to being a net oil-importing nation. Japan and Italy are oil-deficient nations that use their state oil companies to manage national petroleum stockpiles. The House of Commons Standing Committee on Energy, Mines and Resources recommended in 1987 that "...the federal government establish a government-owned strategic oil reserve, equal to 90 days of net light crude oil imports, with the cost of filling and maintaining the reserve to be recovered through a tax on oil products at the refinery level" (Canada, House of Commons, Standing Committee on Energy, Mines and Resources, 1987, p. 6). This recommendation acknowledged the fact that Eastern Canada's dependence on offshore oil was returning to a pre-1973 condition. If Canada were to adopt a policy of stockpiling oil as its domestic output of conventional light crude oil continues to fall, then Petro-Canada may be the logical agency to manage the stockpile.

Prior to the passage in 1990 of Bill C-4, *An Act to amend the Energy Supplies Emergency Act and to amend the Access to Information Act in consequence thereof*, one member of Canada's seven-member Energy Supplies Allocation Board was to be a senior official of Petro-Canada, and Petro-Canada was Canada's representative on the IEA's Standing Group on Emergency Questions. This legislation ended the Corporation's direct participation in national and IEA actions in the event of an oil emergency.

(2) Government's Window on the Industry

Petro-Canada, operating as a fully integrated oil company in competition and sometimes in cooperation with other oil companies, unquestionably has an insider's view of the workings of the petroleum industry that cannot be duplicated by the Department of Energy, Mines and Resources or the Petroleum Monitoring Agency, or by a regulatory body such as the National Energy Board. Nor is it a view that can be articulated by an industry association that necessarily reflects the group's collective self-interest. Petro-Canada is a highly effective window on the industry by virtue of its multi-faceted activities and a unique one in its availability to the federal government.

The Committee does not know the extent to which the federal government has availed itself of the opportunity to use Petro-Canada in this fashion. There is no reliable means by which an outsider can judge how well the window on the industry function has worked, or even the degree to which it has been exercised.

(3) The Public's Window on Petro-Canada

The Committee's review of four other national oil companies reveals that Petro-Canada operates with less formal government scrutiny. The other state companies are subject to closer political control and to stricter financial review through auditing and other procedures.

Petro-Canada's accountability to the public through Parliament is minimal. Its annual reports have not conveyed as much information as those of comparable publicly traded, private-sector oil companies. Petro-Canada does not issue quarterly reports. Parliamentary committees of the House of Commons and Senate can call the Corporation as a witness on its annual report, but haven't consistently done so in the past. When Petro-Canada was still receiving Parliamentary appropriations, it appeared before the House Committee on Energy, Mines and Resources (formerly National Resources and Public Works) on Estimates. Unfortunately for the Members of Parliament who had the obligation of scrutinizing Petro-Canada's appropriation, the Corporate Plan submitted to the Minister remains confidential (as it does for all Crown corporations) and only a brief Corporate Plan Summary was tabled in Parliament. This document did not provide the basis for a detailed review of operations.

There should be more information about Petro-Canada's operations readily available to the public. For example, Petro-Canada should provide information equivalent to that required by the Ontario Securities Commission for its Annual Information Form, or that required by the U.S. Securities and Exchange Commission for its 10K and 10Q filings. Therefore:

- (2) The Committee recommends that Petro-Canada be required to present as much information in the public domain as is required of comparable publicly traded, private-sector companies.**

It is also this Committee's conclusion that Senate scrutiny of Petro-Canada has not been sufficient. Therefore:

- (3) The Committee recommends that the Senate establish a practice of calling Petro-Canada before committee on a regular basis to review its operations.**

The Senate Committee on Energy and Natural Resources intends to call Petro-Canada before it in the near future, on its *1989 Annual Report*.

(4) Canadianizing the Industry

Petro-Canada has contributed to Canadianizing the domestic petroleum industry in several ways:

- through the purchase of foreign interests and the Corporation's consequent growth as an operator in its own right;
- through the federal government's "back-in" provisions allowing Petro-Canada to acquire a 25% interest in exploration activity on Canada Lands, and through other land acquisitions; and

- by participating with private industry, particularly in the high-risk activities of frontier exploration and technology development.

Petro-Canada was not the principal mechanism, however, driving Canadianization during the decade from 1976 to 1985. A more potent force was the federal initiatives providing financial incentives and tax changes that preferentially encouraged Canadian companies to expand their operations, especially on Canada Lands. Canadian ownership and control responded to these actions and rose substantially, as the Petroleum Monitoring Agency (PMA) has documented. Since 1985, Canadian ownership and control in the oil industry have generally been declining. When presenting its energy policy, the federal government should indicate how it intends to achieve the stated target of 50% Canadian ownership in the petroleum industry.

Although the Committee recognizes that Petro-Canada's activities have been a factor in Canadianizing the petroleum industry, with an increased Canadian presence being favoured by the Committee in principle, nonetheless it does not believe that Canadianization should be fostered by discriminatory legislation. The Committee concludes, therefore, that Petro-Canada's acquisitions should not be driven by a government policy that uses our national oil company as a tool for such an objective.

(5) Foreign Aid

Through the wholly-owned subsidiary Petro-Canada International Assistance Corporation (PCIAC), Petro-Canada has been used as an instrument of Canadian foreign policy in distributing bilateral aid. Using Petro-Canada's administrative resources, contracting practices and knowledge of the petroleum business, PCIAC directs aid to Third World countries qualifying for Canadian assistance and importing part or all of their petroleum requirements. Canadian expertise and technology is utilized to perform the contracted services. Although a form of tied aid, the program has benefitted recipient countries as well as the domestic petroleum industry. The Committee concludes that this is a beneficial aspect of Petro-Canada's operations that should be continued if Petro-Canada is privatized.

(6) Energy R&D

Although energy R&D can be considered as another aspect of energy security, the Committee considers this function sufficiently important to warrant separate mention. Apart from its research into the extraction of heavy hydrocarbons and their processing, Petro-Canada previously had appended to it a venture capital company – Canertech – whose function was to promote alternative energy and conservation R&D in the Canadian private sector. During Canertech's short existence of about four years, it took equity positions in a variety of small companies and entered into research partnerships, but there was disappointment regarding its effectiveness as a catalyst for

such R&D. The situation was worsened by falling oil prices and the impression that this was an activity for which Petro-Canada had little enthusiasm.

The Committee does not see Petro-Canada evolving into the more diversified energy conglomerate that might want to undertake such activities and concludes that Petro-Canada was not the appropriate vehicle for this R&D. Nevertheless, Canada requires a vehicle for the diverse energy R&D previously performed under the lead of the Energy Division at the National Research Council, and the government should specify how this function will be carried out in the future.

Rationalization of the Downstream Petroleum Sector

Petro-Canada has played a major part in rationalizing Canada's domestic petroleum industry. The Corporation has grown to account for approximately one-fifth of Canadian oil refining and marketing – second only to Imperial Oil with its 28% share of refining capacity and 24% market share – at the same time as the number of its competitors has been decreasing (with Petro-Canada's acquisitions being a major factor in their disappearance). There are two possible effects of this rationalization. On one hand, having fewer participants in the downstream industry holds the potential for improved efficiency of operation through economies of scale and rationalized refining, distribution and marketing systems. On the other hand, Canadian consumers may have experienced higher retail prices in having fewer competitors for their business.

The Committee concludes that the federal government erred in allowing Petro-Canada to become such a dominant part of the downstream industry, where it appears that the Corporation has chosen to compete primarily through acquisition and advertising rather than through the price mechanism. Mr. Hopper testified to the Committee that diversification into the downstream sector was essential to the long-term survival of his company. In his words:

...I don't think Donald Macdonald fundamentally understood what this company was about in the long term. Look, if you were to set up a company and have it explore only in the frontier and not acquire anybody, in five years we would have been totally bust...I mean, if I were to survive in this company and have the company survive, which was my ambition, I had to acquire some assets. I had to acquire cash flow. I had to build a corporation that could stand on its own. Governments change and have changed. It was clear that this company could simply not go out and drill holes in the frontier without any source of cash other than from government. It was far too tenuous a proposition.

(Canada, Senate, Standing Committee on Energy and Natural Resources, 16 November 1989, pp. 29-30)

We do not believe that the government should direct Petro-Canada in its marketing strategy, since this would be highly damaging to the industry; there may, however, be justification in considering a dispersal of Petro-Canada's downstream assets in a way that encourages competition, whether it is privatized or not.

- (4) The Committee recommends that further study be done of the rationalization of the downstream petroleum industry and its possible adverse effects on competition generally, with particular emphasis on Petro-Canada's role.**

A National Energy Supply Agency

Having reviewed the various policy purposes for which Petro-Canada has been used in the past and having considered energy issues which Canada will face in the future, the Committee concludes that there remain valid reasons for the federal government to be involved in the energy sector. If Petro-Canada is to continue operating as a commercial enterprise only or is privatized, then there needs to be some other agency of government that can serve as the vehicle for these policy functions.

Committee members have been particularly interested in the Japanese Government's use of the Japan National Oil Corporation (JNOC) as a facilitator of national energy policy in the petroleum sector, without attributing to it any operational role. JNOC invests with private-sector Japanese companies in oil exploration and development in many areas of the world, sharing the risks and underwriting part of the cost. In those cases where exploration is successful and leads to production, JNOC recovers its investment and reinvests in new ventures, minimizing the funds that the Japanese Government has to provide in support of these activities. JNOC-assisted companies in 1988 produced approximately 1.3 million barrels of oil per day in various regions of the world; one-third of this output was marketed in Japan and accounted for 12.4% of domestic consumption. JNOC also manages Japan's strategic oil reserve, accumulating large stocks of oil in partnership with the private sector, and performs an important research and development function for the Japanese petroleum industry.

In the opinion of most Committee members, Canada would benefit from having a national petroleum agency whose function is to work cooperatively – and not in competition with – the private sector in securing Canada's future supplies of oil and natural gas. If the government is not prepared to attribute this role to Petro-Canada, then the Committee recommends that a new agency be established.

- (5) The Committee recommends that the federal government consider establishing a national energy supply agency whose primary function is to facilitate the development of Canada's petroleum resources, working cooperatively with the private sector. This**

Crown agency should not have an operational role in competition with the private sector.

Although the Committee is addressing the issue of energy supply in recommendation #5, Committee members want to emphasize their position that future energy policy-making in Canada must incorporate demand modification and increased efficiency of use as fundamental elements – policy cannot be directed to issues of energy supply alone. A balanced, far-sighted energy policy is crucial to lessening our environmental problems, to enhancing our national energy security, and to improving our economic competitiveness. These will be major themes of the Committee's review of the Energy Options report.

Chapter One

A Review of Petro-Canada's Operations

A. Startup and Evolution

In December of 1973, the Government of Canada announced a decision in principle to create a national petroleum company. The government of that time foresaw that a Crown oil company would engage in the following activities:

- explore for conventional oil and gas in Canada;
- make investments to develop Canada's oil and gas resources and, in particular, to accelerate development in those parts of Western Canada's oil sands not exploitable with existing technology;
- operate as a state purchasing agency for foreign oil; and
- possibly engage in the refining and marketing of petroleum products.

The *Petro-Canada Act* was introduced into Parliament on 3 October 1974 and received Royal Assent on 30 July 1975. Petro-Canada began operating in January 1976.

The purpose of the Corporation is stated in section 3 of the Act:

3. The purpose of this Act is to establish within the energy industries in Canada a Crown owned company with authority to explore for hydrocarbon deposits, to negotiate for and acquire petroleum and petroleum products from abroad to assure the continuity of supply for the needs of Canada, to develop and exploit deposits of hydrocarbons within and outside Canada in the interests of Canada, to carry out research and development projects in relation to hydrocarbons and other fuels, and to engage in exploration for, and the production, distribution, refining and marketing of, fuels.

The five formal objectives of the Corporation are given in section 6:

6. The objects of the Corporation are

(a) to engage in exploration for and the development of hydrocarbons and other types of fuel or energy;

- (b) to engage in research and development projects relating to fuel and energy resources;
- (c) to import, produce, transport, distribute, refine and market hydrocarbons of all descriptions;
- (d) to produce, distribute, transport and market other fuels and energy; and
- (e) to engage or invest in ventures or enterprises related to the exploration, production, importation, distribution, refining and marketing of fuel, energy and related resources.

The legislation conferred broad operating authority on the new company, allowing it to participate in all aspects of the oil business and deal with all forms of energy, not just petroleum. Nonetheless, it was initially intended that Petro-Canada would concentrate on upstream activities in the domestic oil business. Appearing before the House of Commons Standing Committee on National Resources and Public Works on Bill C-8, *An Act to establish a national petroleum company*, the Minister of Energy, Mines and Resources, Donald Macdonald, said:

...to repeat an observation which we previously made, the intention is to supplement the capacities of the Canadian petroleum community to explore for and develop additional hydrocarbon deposits and in this sense the entering into the refining or marketing business would not be one of the primary objects of the Corporation at this particular time. I cannot speak for other Ministers or other ministries, as time may go on, but the primary purpose and the direction to which the Corporation would be put would be in the exploration and development field.
(Canada, House of Commons, Standing Committee on National Resources and Public Works, 24 April 1975, p. 8)

Within three years, however, Petro-Canada would exercise the authority granted to it under the Act to expand its operations into the downstream sector.

Apart from the objectives formally stated in the Act, which allowed Petro-Canada to operate as an integrated oil company, other objectives of a public policy nature were attributed to the Corporation. Foremost among its initial public policy functions were its expected contribution to securing Canada's oil supplies (by promoting petroleum exploration and development on Canada Lands and through state-to-state contracting for offshore oil), and its "window on the industry" role.

Larry Pratt has commented on Petro-Canada's policy functions in the following manner:

Of the numerous functions that a national oil company might perform, two above all preoccupied the Trudeau administration in late

1973. First, a state corporation might be required to assure the security of imported oil supplies. Second, the government's "need to know" the extent and cost of Canadian oil and gas reserves was in conflict with the normal commercial behaviour of the private oil sector; a national oil company under government control could discount the future differently and thereby satisfy the goals of public policy...

(Pratt, 1988, pp. 159-160)

...While the option of moving later into refining and marketing was not ruled out, the corporation sketched out by Liberal energy advisors in late 1973 was not intended to displace the private oil sector. Nor was its principal objective to "Canadianize" the oil industry. Its main function would not be that of a rent collector, since to be an efficient rent collector it would have to hold a monopolistic position in the industry – and this had been rejected. Rather, its initial mandate would be to pursue self-sufficiency by accelerating the *timing* of high-risk exploration and development; by supplementing the market-generated rate of frontier exploration and by encouraging joint ventures with private capital, the national oil company would attempt to redress the problem of underinvestment caused by the excessive discount rates of the petroleum industry. Because a Crown corporation could afford to use a lower rate of discount than a private enterprise, its investments in exploration and research could be undertaken without a commitment to the early production of discovered reserves. By thus severing the commercial link between exploration and production, it was hoped to increase the domestic reserves-to-production ratio, giving Canada an increased capacity to withstand a shortfall in world oil supply.

(*Ibid.*, pp. 164-165)

In its first annual report, the new Corporation acknowledged its mandate to further three government objectives (Petro-Canada, 1977, p. 4):

- to increase the supply of energy available to Canadians;
- to assist the government in the formulation of its national energy policy; and
- to increase the Canadian presence in the petroleum industry.

Shortly after Petro-Canada was incorporated, the Crown's 45% share of Panarctic Oils Ltd. was assigned to it at a book value of \$78.1 million. In April 1976, Petro-Canada was given the federal government's 15% share in the Syncrude oil sands project and assumed the government's participation in it. The book value of the transfer was \$93.8 million and additional financing during 1976 brought the investment in Syncrude to \$170.4 million at year-end. The Corporation's ultimate contribution to Syncrude's estimated total construction costs of \$2.1 billion was expected to reach \$315 million. Petro-Canada also entered the Polar Gas Project, honouring a government commitment. Begun in 1972 as a research consortium, the Polar Gas Project was investigating the feasibility of transporting Arctic Islands natural gas to southern markets, and Petro-Canada put \$7.0 million into the Project in 1976.

To provide the means for Petro-Canada to acquire a land position in Canada's frontier regions, the government proposed in a policy statement of May 1976 to accord the new state oil company with preferential rights. Under new Regulations arising from the *Petroleum and Natural Gas Act*, Petro-Canada could select up to 25% of any lands surrendered to the Crown. An additional preferential process, introduced in the National Energy Program (NEP) of 1980, conferred an option to acquire a 25% working interest on Crown lands:

...This interest will be exercised by Petro-Canada or some other designated Crown corporation, and will be in the form of a carried interest, convertible to a working interest at any time prior to the authorization of a production system for a particular field. It will be applicable to all existing interests, however acquired.

(Canada, EMR, 1980, p. 47)

This "back-in" could be exercised by Petro-Canada without any payback of previous exploratory expenditures. Petro-Canada would, however, pay all production costs associated with the 25% Crown share. Under pressure from the United States Government, which regarded this provision as a form of confiscation, the Canadian Government subsequently announced that it would make ex gratia payments to petroleum companies for certain past expenditures in the case of a Petro-Canada back-in, but only for oil or gas discoveries made prior to year-end 1982 and only for discovery wells initiated before year-end 1981.

Petro-Canada began a series of private-sector acquisitions that would culminate in its becoming one of the largest integrated oil companies operating in Canada. Effective 1 August 1976, the Company acquired 100% of the outstanding shares of Atlantic Richfield Canada Ltd. and these assets became a wholly-owned subsidiary, Petro-Canada Exploration Inc. The cost of this acquisition was \$342.44 million.

On 10 November 1978, Petro-Canada acquired control of Pacific Petroleum Ltd. through the acquisition of 52% of its shares from Phillips Petroleum Co. of Oklahoma. In early 1979, Petro-Canada extended its ownership to more than 90% and subsequently acquired all of the outstanding shares in Pacific Petroleum. Through this acquisition, Petro-Canada became a 32% shareholder in Westcoast Transmission Co. Ltd. which was a major partner with Alberta Gas Trunk Line Company (later NOVA) in several joint ventures.

During 1980, Petro-Canada began negotiating for the purchase of Petrofina Canada Inc. from Petrofina S.A. of Belgium. The federal government approved this proposed purchase, which would give Petro-Canada retail outlets across the country, and, in April 1981, announced that it would implement the Canadian Ownership Special Charge (COSC) on domestic sales of petroleum products and natural gas to cover 85% of the costs of the acquisition. The total cost of Petrofina Canada's outstanding shares on 2 May 1981 was \$1,460 million, and an additional \$350 million was set aside to cover financing costs, which would depend on the timing of share tendering during the 25-month acquisition period. The acquisition was completed in

1983, at an aggregate cost of \$1,600.5 million. The Petrofina purchase gave Petro-Canada a major refinery in Montreal and a Canada-wide petroleum marketing system. The purchase boosted the Corporation's interest in the Syncrude consortium to 17% and its holding in the Alsands Group to 17%. In 1981, the Board of Directors approved spending \$117 million to construct a 5,000 barrels/day heavy oil refining unit in Montreal to demonstrate the CANMET residuum hydrocracking process.

In October 1982, Petro-Canada extended an offer to BP Refining and Marketing Canada Limited to acquire all of its shares. The following March, Petro-Canada acquired 100% of the outstanding voting shares and 9.4% of the non-voting shares, at a cost of \$115.781 million. Under the terms of the offer, Petro-Canada had to acquire the remaining non-voting shares in 1984 and 1985 at an escalating price. The purchase was completed in 1985, at a total cost of \$424.8 million. These assets became Petro-Canada Products Inc. and included 1,640 BP service stations in Ontario and Quebec, and BP's refinery in Oakville.

Despite a statement by Petro-Canada's Chairman in November 1983 that the Company was finished making major acquisitions with the purchase of BP Refining and Marketing and would enter a period of consolidation, Petro-Canada made yet another purchase, Gulf Canada's downstream assets, for which it paid \$1,014.9 million, completing the transaction in 1986. In a decade, Petro-Canada had become one of the largest players in the Canadian "oil patch". Its acquisitions, listed in Table 1, had cost almost \$4.9 billion in as-spent dollars.

In 1980, Petro-Canada and NOVA joined forces to construct Canada's fourth oil-sands mining complex. The Suncor (formerly Great Canadian Oil Sands, GCOS) and Syncrude extraction plants were already in production and the Alsands project (in which Petro-Canada's interest stood at 17% after the acquisition of Petrofina) was under development. The Petro-Canada/ Alberta Gas Trunk Line joint venture, known as Canstar Oil Sands Limited and announced in May 1980, was to be the first Canadian-owned and managed oil-sands mining operation, and was to be comparable in size to Syncrude (130,000 barrels/day of synthetic crude) and Alsands (140,000 barrels/day of syncrude). As prices fell after the second oil price shock, however, both the Alsands and Canstar projects were abandoned.

Petro-Canada's growth in assets was accompanied by an expanded role as an agent of federal policy. The threat of oil shortages resulting from the Iranian crisis in 1979 prompted Canada to develop new sources of supply. Following lengthy negotiations, Mexico's President signed an agreement in May 1980 which included an undertaking to sell to Canada, through a state-to-state contract, 50,000 barrels/day of crude oil. This would be Petro-Canada's only involvement in state-to-state oil trading.

Pratt has argued that the subsequent broadening of Petro-Canada's mandate was prompted in particular by two events: the introduction of the National Energy Program (NEP) in 1980 following the second oil price shock, and the financial crisis that overtook the petroleum industry in the 1980s as oil consumption and prices fell. He writes:

...[Petro-Canada] was now expected to perform not only as a catalyst by accelerating the pace of frontier exploration and oil sands development, it was also required to help restructure and Canadianize the oil and gas industries, to be an instrument to collect economic rents and industrial benefits; to provide information and insights into the industry and, in Petro-Canada's own words, to be "a federal presence to understand and influence the timing and priority of projects in a number of the industry's spheres of activity, for example, upgrading of heavy fuel oil in Montreal, new tarsands plants, and East Coast development." The government was even creating a new subsidiary, Petro-Canada International, to assist Third World nations in their search for petroleum resources...
(Pratt, 1980, p. 183)

Table 1: Petro-Canada's Assets and Acquisitions, 1976-1989

Year	Total Assets (\$ millions)	Acquisition	Cash Consideration (\$ millions)
1976	\$714.0	Atlantic Richfield Canada	\$342.4
1977	878.7		
1978	3,348.9	Pacific Petroleum	746.9
1979	3,411.3	Pacific Petroleum	749.5
1980	3,766.8		
1981	6,617.5	Petrofina Canada	825.5
1982	7,552.1	Petrofina Canada	350.3
1983	8,239.0	Petrofina Canada	424.7
		BP Canada	121.6
1984	9,055.3	BP Canada	1.2
1985	8,846.1	BP Canada	302.0
		Gulf Canada	713.9
1986	8,139	Gulf Canada	301
1987	8,453		
1988	8,611		
1988 (restated)	6,752 (a)		
1989	6,818		

Note (a): Effective 1 January 1989, Petro-Canada changed its method of accounting and restated its 1988 balances in the *1989 Annual Report*.

Source: Halpern, Paul, André Plourde and Leonard Waverman, *Petro-Canada: Its Role, Control and Operations*, Report Prepared for the Economic Council of Canada, Ottawa, Table 2-1, page 15, 1988; Petro-Canada, *Annual Reports*, Calgary, 1986-1989.

In May 1980, the federal government created Canertech as a wholly-owned subsidiary of Petro-Canada, designed to function as a venture capital development company for energy conservation and renewable energy technology. Canertech, headquartered in Winnipeg and given an initial budget of \$20 million, was directed to support Canadian business either through joint ventures or equity investments. The Corporation, which was shut down when the new government took office in 1984, is described in the following subsection.

In August 1980, Petro-Canada International Assistance Corporation (PCIAC) was established as another subsidiary of Petro-Canada. PCIAC offers Canadian technology and expertise to developing countries to help them reduce or eliminate their dependence on foreign oil. The Corporation acts as a direct delivery mechanism for Canadian development assistance by participating in the exploration for hydrocarbon resources, conducting geological and geophysical studies, and providing technical assistance and training. The use of tied aid ensures that Canada's petroleum industry also benefits from this program. PCIAC continues to operate today and is also described in more detail later in Chapter One.

Following the second oil price shock, the international oil industry began a dramatic structural change. World oil demand fell and refinery utilization rates dropped below the breakeven point for many companies. State-to-state oil trading declined in favour and futures trading in oil and gas became commonplace. Survival in the integrated oil industry now depended on rationalizing capacity, adapting to shifting markets and rapid technical innovation. Petro-Canada's strategy of promoting high-cost megaprojects for long-term security of supply threatened the company's viability.

The Progressive Conservative Government elected in 1984 directed Petro-Canada to operate in the same manner as other commercial, private-sector oil companies, as the Corporation stated in its *1984 Annual Report*.

...The Corporation has now been given a new mandate by its shareholder – to operate in a commercial, private sector fashion, with emphasis on profitability and the need to maximize the return on the Government of Canada's investment. In this regard, Petro-Canada is not to be perceived in the future as an instrument in the pursuit of the Government's policy objectives. However, the Government maintains the right as the shareholder to formally direct Petro-Canada to carry out certain activities in the national interest.
(Petro-Canada, 1985, p. 2)

During 1989, Petro-Canada changed from the full cost to the successful efforts method of accounting for its upstream operations, and reported a significantly reduced equity. The Corporation also announced a major overhaul of its operations to cut costs, reduce staff, alter operating practices and change the asset balance. It has already divested itself of almost \$120 million in assets and plans to sell a substantial amount of its interests over the next several years, thereby improving its competitive position and enhancing its financial performance.

On 20 February 1990, Minister of Finance Michael Wilson announced that the Government of Canada would proceed with Petro-Canada's privatization. The following day, John McDermid, Minister of State for Privatization, revealed several of the conditions under which the privatization would take place. The initial offering would represent about 15% of the company. Individual ownership will be limited to 10% and foreign ownership to 25% of the publicly held shares of Petro-Canada. The Minister of State for Privatization will retain the federal holding and manage it as an investment. Petro-Canada is to operate as a private-sector company at arms-length from the federal government.

Petro-Canada conducts its business primarily through its wholly-owned subsidiary Petro-Canada Inc., which is incorporated under the *Canada Business Corporations Act*. Exploration, development and production activities are carried on by the Petro-Canada Resources Division; refining, distribution and marketing operations are carried on by the Petro-Canada Products Division.

2. Canertech

Canertech Inc. was created pursuant to the National Energy Program of November 1980, as the Government of Canada's venture capital development company mandated to invest in energy conservation technology and renewable energy conversion systems. Its purpose derived from the NEP goals of energy self-sufficiency, energy conservation and oil substitution. Canertech was created by an Order-in-Council of 4 December 1980 and incorporated as a wholly-owned subsidiary of Petro-Canada under the *Canada Business Corporations Act* on 11 December 1980, with headquarters in Winnipeg. The company opened for business in January 1981.

Canertech's mandate, as reflected in its Articles of Incorporation, was to (Canertech, 1983, p. 4):

- a) invest or engage, alone or with others, in the production, distribution, marketing, sale, research, development and demonstration of new or rediscovered forms of energy and in energy conservation technology, products and services and such other activities necessarily incidental thereto;
- b) acquire and hold shares or assets of any person or firm carrying on the activities referred to in paragraph (a).

Canertech's field of interest included "...energy conservation products, systems and services, and biomass, solar, wind, wave, small hydro and geothermal energy conversion". (Canertech, 1982, p. 4) It was set up as an investment company with a development function; it was not a source of debt financing or grants. The Corporation was initially capitalized in the amount of \$20 million by an advance from its parent company from the Government of Canada's share subscription to Petro-Canada. This and subsequent advances were intended to be transferred back at cost when Canertech became an autonomous Corporation, which was the government's intent.

In addition to investing in and acquiring a number of small companies, Canertech in October 1982 created a wholly-owned subsidiary, Canertech Conservation Inc., for the purpose of providing, through operating subsidiaries, energy conservation retrofit services for the institutional/commercial/industrial market. By late 1984, Canertech Conservation had established subsidiary ventures in Nova Scotia, New Brunswick/Prince Edward Island, and Ontario, and had announced its intention to establish similar subsidiaries in Western Canada. The Corporation guaranteed its clients that energy savings would pay for retrofit costs – including Canertech Conservation's profit and carrying costs – within five years.

Canertech directed its strategy of development along three lines: energy conservation, retrofit services, and renewable energy. In 1984, Canertech's investment portfolio in the conservation line included interests in companies producing mineral wool insulation, programmable thermostats, insulating concrete blocks for dry-stack wall systems, and specialized combustion systems. To address the retrofit market, Canertech had invested in a company specializing in energy-conserving retrofits, and in Canada's leading supplier of packaged electrical power systems for remote and off-grid sites, while building up Canertech Conservation Inc. To promote renewable energy use, the Corporation acquired an interest in a company developing biomass conversion systems based on fluidized bed gasification technology, and in another producing heating systems using wood, wood/electricity, wood/oil and wood/coal fueling. Canertech was a partner in two special projects, one building a commercial gasifier to process sawmill waste and the other developing a technology for producing fuel ethanol from wood cellulose.

In its November 1984 Economic Statement, the new Progressive Conservative Government announced that "Canertech will be wound up and its assets sold", observing that "Certain programs have reached the stage where they should now be eliminated or gradually phased out" (Canada, Treasury Board, 1984, pp. C.2 and 9). In the same Statement, the government announced that "a planned equity injection of \$275 million to Petro-Canada will not be made" (p. 8).

3. Petro-Canada International Assistance Corporation

The NEP first mentioned the concept of PCIAC as a "major new initiative to help developing countries", and noted that preliminary discussions had already taken place with the national oil companies in Mexico and Venezuela about a "major joint assistance effort to assist petroleum development in Latin America and the Caribbean" (Canada, EMR, 1980, p. 53). In August of 1981, Prime Minister Trudeau announced the creation of PCIAC at the Nairobi Conference on New and Renewable Sources of Energy, stating that its purpose was to assist oil-importing developing countries to exploit their own energy resources, particularly hydrocarbons. The new company would provide development assistance directly to Third World countries, and would be available as an executing agent for other institutions, such as the World Bank.

PCIAC's status is unique. Although incorporated (in December 1981) as a wholly-owned subsidiary of Petro-Canada, it is a non-profit instrument of Canadian development assistance, using government aid funds voted in Parliamentary appropriations. PCIAC has access to Petro-Canada's resources and personnel as required, on a cost-recovery basis. Petro-Canada also serves as PCIAC's executing agent for operations abroad, and lets out all contracts with Canadian industry.

The Articles of Incorporation authorize PCIAC:

- (a) to assist developing countries to reduce or eliminate their dependence on imported oil by using, where possible, Canadian technology and expertise for hydrocarbon exploration and related activities, and to function as a direct delivery mechanism for Canadian official development assistance and as an executing agent for other development assistance institutions, to carry out the following activities in developing countries eligible to receive Canadian bilateral development assistance and which are dependent on imported oil:
 - to participate in exploration for hydrocarbon resources particularly oil and gas, in developing countries;
 - to conduct pre-exploration and related studies in developing countries; and
 - to provide technical assistance and training to personnel from developing countries in hydrocarbon resource exploration, development and production related activities.
- (b) to operate as an instrument of Canadian official development assistance in a manner consistent with the government's foreign aid objectives and programs.

PCIAC assistance may take a variety of forms:

- pre-project assessment, feasibility studies and comprehensive basin evaluations;
- new or additional surveys to attract exploration by industry, including onshore and offshore gravity, magnetic and seismic surveys;
- exploration for oil and gas where industry is not presently active, including onshore and offshore drilling;
- technical assistance and on-the-job training for personnel for oil and gas exploration, development and production; and
- management, institutional, economic or legal assistance and training for Third World officials responsible for the assessment, negotiation, monitoring and management

of oil and gas exploration and development arrangements.

Prospective project countries submit proposals for consideration, and these are evaluated against the following criteria:

- the traditional development assistance relationship between Canada and the country applying for assistance;
- the geological potential of the area;
- the needs of the country making the application, including in particular the degree of dependence on foreign oil;
- the capacity of the recipient country to develop and utilize an oil or gas discovery to advance its economic development; and
- the opportunity for Canadian firms to supply goods and services and gain international expertise.

Project proposals are assessed and approved by the PCIAC Board of Directors, and carried out by Canadian firms through Petro-Canada's procurement and contracting services. Since its creation in 1981 through the 1988-89 fiscal year (PCIAC's annual report for fiscal 1989-90 is not yet available), PCIAC has initiated more than 50 projects in 40-odd developing countries. In 1988-89, PCIAC secured the services of 161 Canadian firms and consultants.

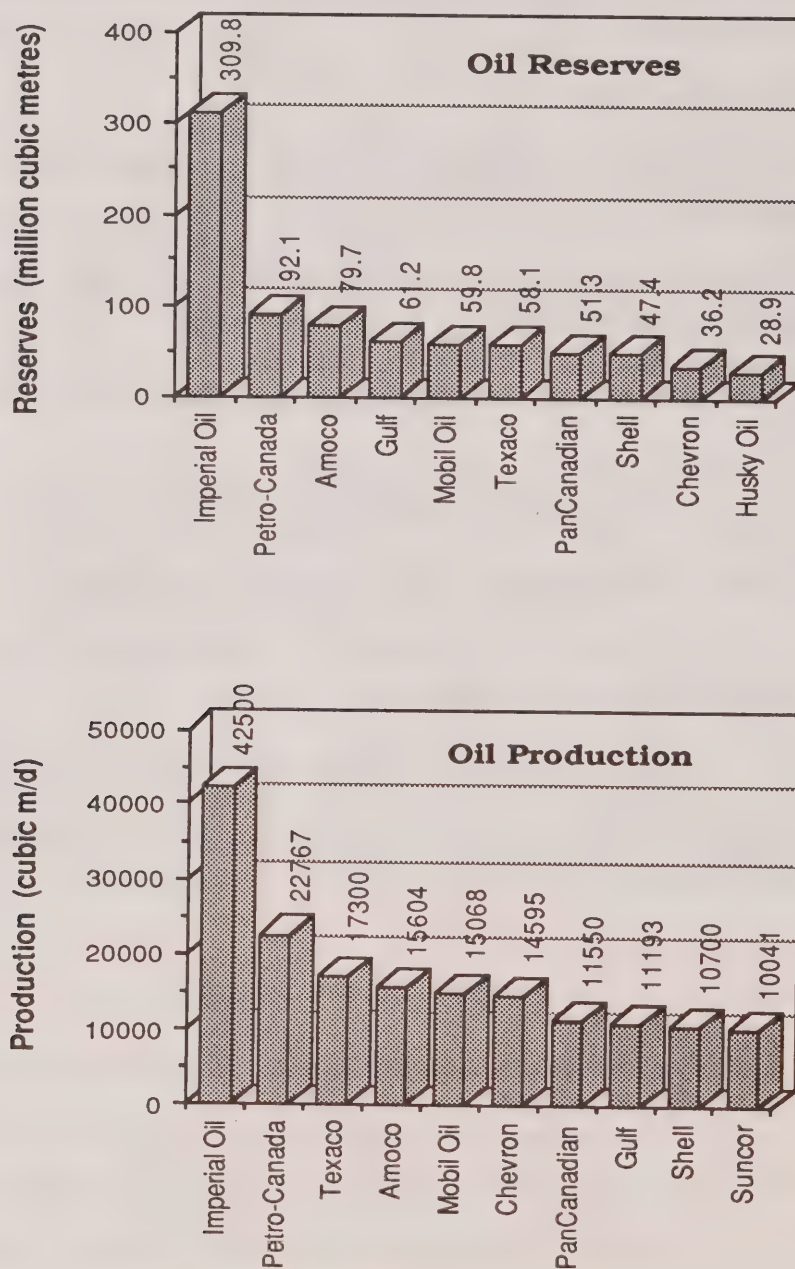
PCIAC generally receives its Parliamentary appropriations pursuant to subsection 24.2 of the *Petro-Canada Act*, although some government funds have also been made available through CIDA. In fiscal year 1990-91, PCIAC's Parliamentary appropriation amounts to \$53 million.

B. Industry Activity

Petro-Canada has become one of Canada's largest integrated oil companies. Measured by total assets at year-end 1989, Petro-Canada with assets of \$6.818 billion stood second behind Imperial Oil (assets of \$15.576 billion, including those of Texaco Canada acquired in 1989) and ahead of Amoco Canada Petroleum (assets of \$6.728 billion, including those of Dome Petroleum acquired in 1988). Shell Canada at \$5.668 billion stood fourth at the end of 1989. ("The Financial Post 500", 1990, p. 157)

Petro-Canada's number two ranking in assets generally reflects its position in the domestic petroleum industry, as measured by various indicators of industry activity. Figures 1 through 3 provide information on five of these indicators, for the top ten companies in each category. These statistics, taken from *Oilweek's* annual June review of the top 100 oil and gas companies, are for year-end 1988 and do not reflect Imperial's purchase of Texaco Canada's assets.

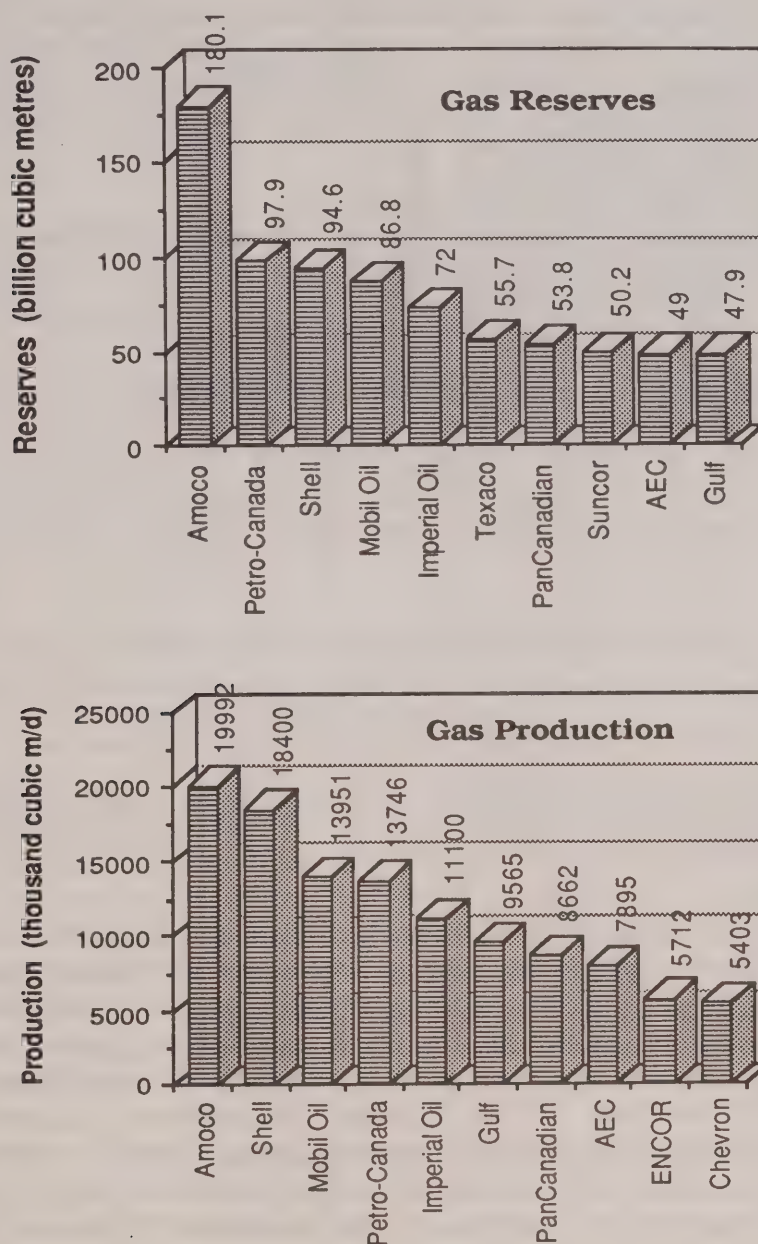
Figure 1: The Top 10 Companies in Canadian Liquid Hydrocarbon Reserves and Production, 1988



Notes: Imperial Oil's acquisition of Texaco Canada postdates the *Oilweek* presentation.
 "Oil Reserves" and "Oil Production" include crude oil and natural gas liquids.

Source: "Canada's Top 100 Oil and Gas Companies", *Oilweek*, vol. 40, no. 20, 26 June 1989, p. 7.

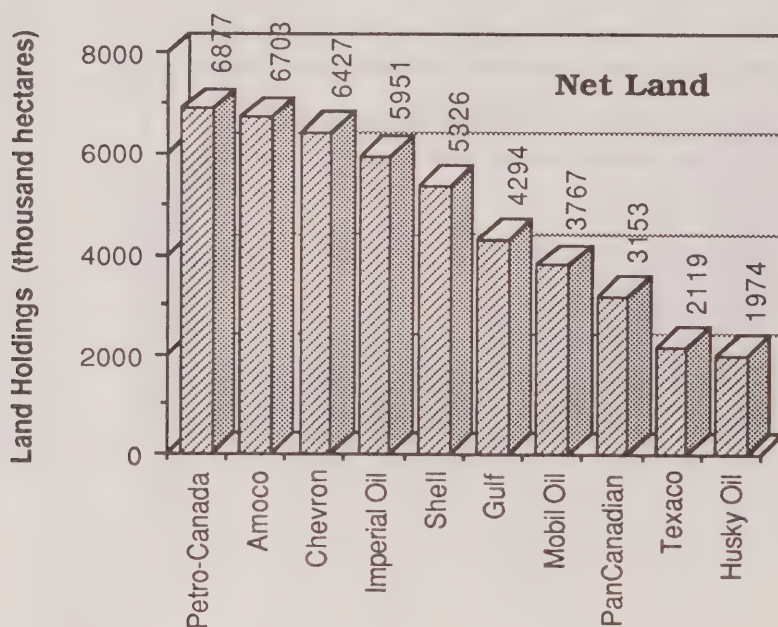
Figure 2: The Top 10 Companies in Canadian Natural Gas Reserves and Production, 1988



Notes: Imperial Oil's acquisition of Texaco Canada postdates the *Oilweek* presentation. "Gas Reserves" and "Gas Production" refer to marketable natural gas.

Source: "Canada's Top 100 Oil and Gas Companies", *Oilweek*, vol. 40, no. 20, 26 June 1989, pp. 8 and 10.

Figure 3: The Top 10 Companies in Canadian Net Land Holdings, 1988



Note: Imperial Oil's acquisition of Texaco Canada postdates the *Oilweek* presentation.

Source: "Canada's Top 100 Oil and Gas Companies", *Oilweek*, vol. 40, no. 20, 26 June 1989, p. 10.

Petro-Canada stood second in 1988 behind Imperial Oil in oil reserves and production, unchanged from 1987. According to *Oilweek*, Petro-Canada boosted its output of oil and gas liquids by 1.8% in 1988 over 1987, and increased its year-end proven reserves of oil and gas liquids by 4.1%. As is apparent in Figure 1, Imperial Oil dominates the Canadian scene in its reserves position, with established reserves almost 3.4 times as large as those of Petro-Canada. The disparity has become more pronounced with Imperial's acquisition of most of Texaco Canada's assets, which added 300 million barrels (47.6 million cubic metres) to Imperial's proved reserves. In oil production, Imperial leads Petro-Canada with liquids output 1.9 times as large.

Figure 2 indicates Petro-Canada's standing in natural gas reserves and production for 1988. Although Petro-Canada increased gas production by 11.6% in 1988 over 1987, the Company still fell from second to fourth place among gas producers. Amoco Canada moved from fourth to first place, the result of acquiring Dome Petroleum, while Shell Canada dropped from first to second place. Mobil Oil Canada also moved ahead of Petro-Canada, boosting annual output by 14.3%. Considering reserves, Petro-Canada yielded its number one ranking to Amoco, falling

to second place ahead of Shell Canada. Imperial's purchase of Texaco Canada added 1.5 trillion cubic feet (41.7 billion cubic metres) of gas to its proved reserves.

Despite a decrease of 2.6% in its net land holdings in 1988 compared with 1987, Petro-Canada still moved from second to first place in the ranking (Figure 3). Imperial Oil surrendered its 1987 first place ranking by decreasing its land holdings almost 21%, falling to fourth spot. Amoco Canada moved well ahead, from ninth place in 1987 to second place last year with its acquisition of Dome's land position. Chevron Canada maintained its third place ranking.

C. Financial Performance

1. Introduction

Although Petro-Canada ranked in 1989 as Canada's second largest petroleum company in terms of total assets, it fared less well when ranked by sales and net income. Figure 4 gives the top 10 oil and gas companies in Canada in 1989 listed in order of assets as compiled by *Canadian Business* in its annual review. Among this group, Petro-Canada stands third in sales and sixth in net income.

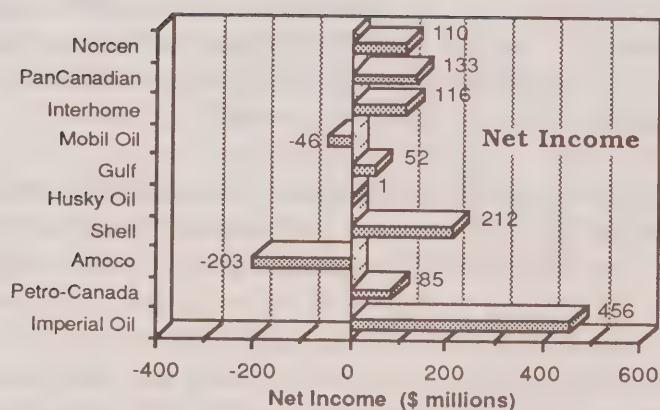
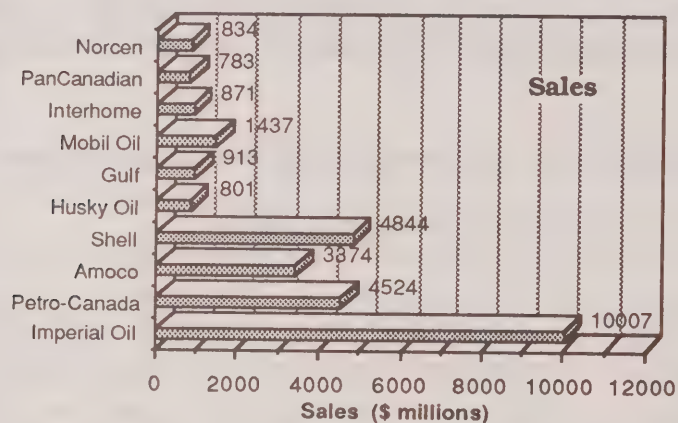
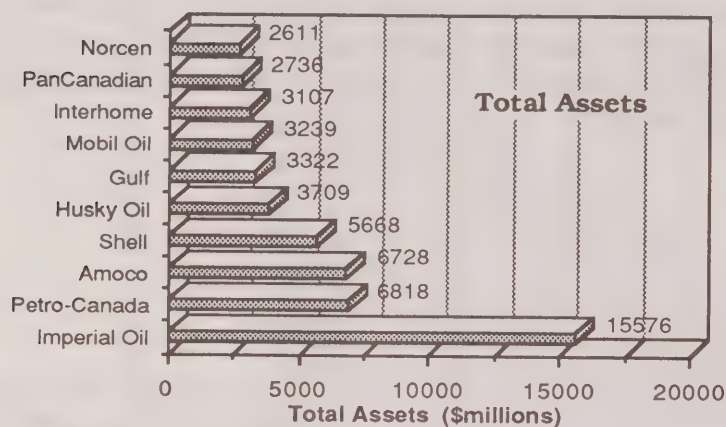
2. A Comparison with Imperial Oil and Shell Canada

2.1 Purpose of the Comparison

In this section of the report, the Committee compares the performance of Petro-Canada with Imperial Oil and Shell Canada, two of its peers in the domestic petroleum industry, to address the question: How has Petro-Canada done as a business concern or investment? Although the question sounds simple, the range of approaches to answering it is very wide. As already described, Petro-Canada was given a broad mandate by the government in 1975 to create a hydrocarbon-based energy company within Canada's energy industry, with an associated but not legislatively defined public policy function. The mandate was modified in 1984 to that of a for-profit enterprise only and has continued as such to the present.

The objective is to compare Petro-Canada with similar oil companies in terms of its success or failure, both before and after 1984, in fulfilling its corporate purpose and objectives as established in the *Petro-Canada Act*, and as distinct from its public policy functions during the pre-1984 period. The public policy role must be excluded and separately considered to make the business comparisons comprehensible. Petro-Canada's relative success in mandated and public policy areas must be considered separately in that the Company is unique in the oil and gas industry in Canada in having been charged with such responsibilities. There are no comparable Canadian enterprises against which to measure public policy success: in Chapter Five, the study compares Petro-Canada with four other national oil companies to consider this aspect of the Company's operations.

Figure 4: Canada's Top 10 Petroleum Companies in 1989, Ranked by Assets and Including Sales and Net Income



Source: "The Canadian Business 500", *Canadian Business*, June 1990, p. 74ff.

Business success is a difficult concept to quantify. Clearly, Petro-Canada has been very successful in establishing a dominant, integrated oil and gas company in Canada from a standing start in 1976. This achievement and the visibility in the retail marketplace which accrues to Petro-Canada is within the scope of business success. Business success is measured by demonstrating how well or how poorly the shareholders of a company have done over a given period of time. Where did the investors start, financially, at the opening of the review period; how much in cash or assets have they received and when during the period; how much in cash and assets have they contributed and when during the period; and how are they, financially, at the end of the period.

To preserve and enhance the shareholders' economic position, directors and management must see to the proper conduct of the business in terms of existing laws, rules and regulations imposed by various levels of government. They must see to the reasonable well-being of the various stakeholders in the business beyond the shareholders – customers, suppliers, employees, creditors and debt holders. To have a successful business, directors and management must install, maintain and update various systems, methods, programs, plans and policies to ensure the continuing functioning, improvement, modernization and revitalization of the business, its operations, stakeholder relationships and strategic direction. Success includes the revitalization of management itself. Comparing Petro-Canada's success in these areas would be a relevant and interesting measure of the relative performance of the Company. Neither the information, resources nor time is available to the Committee to attempt this major undertaking. Petro-Canada's success in these respects will be measured by future events which will inevitably test the strength of today's infrastructure and business approaches.

Financial and cash flow data, hydrocarbon reserve estimates and information on downstream operations are available from the annual reports and other publications and filings of the three companies. There are, however, several limitations on the amount of detailed data available and on the comparability of the data. Our approach has been to utilize the available financial and operating data, to manipulate the data so as to make the most meaningful comparisons, and to draw conclusions regarding the relative success of Petro-Canada within the limitations of the information.

The financial information for the periods under review has been taken from the Canoils Database compiled by Woodside Research Ltd. and published by the Reuters news and data service. The information for each period is on an "as reported in that period" basis; that is, no attempt is made to restate the corporate data for retroactive accounting changes. We take the view that this is the most appropriate way to report because this is the information the stakeholders and financial markets received at the time with respect to Imperial and Shell. The originally published information was the information used by all parties in making decisions about all three companies.

It is arguable that conclusions ought not to be drawn from limited data. There is merit to this position. We do not operate in a perfect world. From a business person's

standpoint, however, one is forced to draw conclusions and make business judgments every day which may have a significant positive or negative effect on the future of the business. The conclusions and judgements are invariably based on the fullest and most accurate information available but that information is almost always restricted or limited in some fashion.

2.2 Scope of the Comparison

Given the limitations imposed by using only publicly available information and given limited financial and operational disclosure, particularly on the part of Petro-Canada, the report can deal only with the overall performance of the companies rather than with the results of comparable business segments. Petro-Canada has not until very recently provided the segmented information normally available from a major corporation in a similar business. This limitation means that the relative success, for example, of Petro-Canada's downstream operations – petroleum refining, distribution and marketing – cannot be readily compared with that of Imperial Oil or Shell Canada operating in the same business segment. Consequently, when valuations of the business are considered, such valuations cannot be made on a segment by segment basis. One segment may well have completely different capital requirements, rates of return and business risk profile from another segment, resulting in differing valuations.

Different analytical criteria are more important for one business segment than another. Success in one area may vary widely from that of another corporation in a different area. Certain corporations are better at some things than others, or have particular strengths or market positions which are difficult to compete with or to dislodge. One would expect, for example, that Petro-Canada had to invest a large amount of money in marketing relative to Imperial Oil to redirect the public view of its retail gasoline outlets purchased in a series of acquisitions. That investment may be on the verge of paying back the shareholder handsomely. Our report will not be able to deal directly with this type of issue.

Imperial Oil and Shell Canada have been chosen as Petro-Canada's peers for the purpose of this study because of their size, the comparability of the types of operations, the national scope of their operations, and the fact that both have a dominant shareholder. Both have significant Canadian-based upstream operations – exploration, development and production – and significant downstream operations – petroleum refining, distribution, sales and marketing. Both operate in the downstream business across Canada. Both companies have major frontier or future-oriented oil and gas development projects. Imperial Oil has Cold Lake and Syncrude; Shell Canada has the Caroline natural gas field development.

Each of the three companies may be considered to suffer restrictions on its activities imposed by the major shareholder. These include the restriction on Imperial and Shell to operating almost solely within Canada, each being part of a much larger international group which does not want its subsidiaries to have overlapping mandates. Almost certainly there are areas of activity for each within its mandate that

the controlling shareholder has a predilection for or against. Mandates imposed by a controlling shareholder, which encourage certain business activities and restrict or eliminate others, have a direct impact on the returns achieved by the business.

The mandate initially imposed on Petro-Canada has been described by Petro-Canada management and others as having adversely affected the company's financial performance. Most certainly, Petro-Canada's financial performance was adversely affected by the mandate. The extent and duration of the impact would likely be impossible to determine, however, with any degree of accuracy. Further, the extent to which Petro-Canada was impacted by its restrictions or public policy directions when compared with the restrictions or directions imposed on Imperial and Shell is difficult to know. As a practical matter, given the high public profile and politically sensitive position of Petro-Canada during the review period compared with Imperial and Shell, one would be compelled by the view that Petro-Canada management – and its directors and chairman in particular – would have much more success in influencing its shareholder to modify a particularly onerous, offensive or wasteful restriction or direction than would the other two. The prospect of the directors, chairman and management of Petro-Canada objecting publicly that a particular policy thrust did not make much sense would not be one that the shareholder would be likely to relish. The directors, chairman and management of Imperial and Shell would undoubtedly have much less influence on Exxon and Royal Dutch Shell.

We take the position that the management of each of the three companies agreed with and supported the selection of business investments by and large, and therefore each must abide with the results of those decisions. Further, the comparison since Petro-Canada's mandate became a commercial one is fair.

We recognize that there are also significant differences among the three corporations. Imperial has oil and gas liquids reserves estimated to be four times those of Petro-Canada and six times those of Shell, and is by far the leading oil producer in Canada with twice Petro-Canada's annual production and six times Shell's. Shell, on the other hand, has about 25% more natural gas reserves than Petro-Canada, but 24% less than Imperial. Shell has about the same annual natural gas production as Imperial and 11% more than Petro-Canada.

Petro-Canada has 2.6 times the net land holdings of Imperial Oil and 1.7 times that of Shell Canada. However, almost 30% of Petro-Canada's net acreage is outside the country in South America, South East Asia, the Middle East and elsewhere. A further 49% of Petro-Canada's acreage is on federal rather than provincial lands, which means a substantial proportion of its large land position is frontier acreage. In terms of provincial land holdings (conventional producing regions), Petro-Canada has 22% fewer net acres than Imperial and 63% more than Shell. Much of Petro-Canada's federal or frontier acreage results from the National Energy Program's 25% "back-in" arrangement in favour of Petro-Canada in the early 1980s.

Each of the three companies has significant refining and distribution capacity. Imperial has 4,700 service stations in Canada, Petro-Canada 3,295 and Shell 2,700.

Imperial employs about 15,000 people, Petro-Canada 6,500 and Shell 7,200.

Regardless of the historic reasons for these differences and similarities, they have a great influence on the strategies, cost structures, cash flow patterns and capital expenditures of each corporation. With the acquisition of Texaco Canada, Imperial's business and its dominance in certain areas has been substantially increased.

Table 2 summarizes the principal financial and operating statistics for Imperial Oil, Shell Canada and Petro-Canada, providing a comparison of the main features of the three corporations. Other corporations among the ten largest Canadian oil and gas companies were considered for comparison but found to have, or lack, certain features that could significantly distort the comparisons.

Business results for Petro-Canada, Imperial Oil and Shell Canada are analyzed over a ten-year period beginning December 31, 1979 and ending December 31, 1989. From the ten-year period, statistics are analyzed for the most recent seven-year period, five-year period, three-year period and the latest year, 1989. By year-end 1979, Petro-Canada had achieved an asset size and operating scope allowing reasonable comparison with Imperial and Shell. With the later acquisitions of Petrofina and the downstream assets BP Canada and Gulf Canada by 1985, Petro-Canada was certainly comparable with the other two. It is fair to consider the period from 1976 through 1979 as the "start-up" for Petro-Canada.

From 1979 through 1985, major additions were made to form the basis of a much more mature corporation. It is in this latter period when most shareholder value is normally added through major and infill acquisitions and growing corporate scope and, therefore, stability.

It is not within the bounds of this study to judge whether any particular acquisition by Petro-Canada was a "good deal". Nor should it be. The question to be answered is not one of good deals or bad deals in particular. Directors and management make acquisitions or spend capital funds in the normal course of business on what are perceived by the stakeholders to be a good or bad use of corporate funds. Time and what the company does with the acquired assets make the ultimate and sometimes harsh judgment on that. The question to be addressed is how well or how poorly has each company done with the funds placed under its stewardship, relative to the circumstances of its markets.

Comparison over time with other corporations is a method designed to remove arbitrary judgements about how difficult or easy the market environment was in which each company operated. It is somewhat similar to judging the performance of a specific security – stock or bond – against the performance over the same period of a basket of comparable securities. Presumably, the impact of general market conditions is the same for each and a judgment can be made about how the market viewed the particular security at any given time. The concept of performance relative to peers is particularly important for an integrated oil and gas company because of the demonstrated volatility of the markets for these commodities over the last 15 years.

TABLE 2: GENERAL CORPORATE SUMMARY

AS OF DECEMBER 31, 1989 IN C\$ (1)		
IMPERIAL	PETRO-CANADA	SHELL

• CORPORATE FINANCIAL SUMMARY

Capital Employed, \$	13,929,000,000	5,227,000,000	5,070,000,000
Revenues, \$	10,104,000,000	5,017,000,000	4,917,000,000
Common Cash Flow, \$	1,353,000,000	569,000,000	642,000,000
Common Earnings, \$	456,000,000	31,000,000	212,000,000
Common Dividends, \$	322,000,000	0	101,000,000
Market Capitalization, \$	12,140,000,000		4,706,000,000

CORPORATE OPERATING SUMMARY (2)

Net Oil + NGL Reserves, Barrels	2,264,000,000	527,300,000	382,432,000
Net Gas Reserves, Mcf	5,114,675,000	3,300,000,000	4,127,944,000
Net Oil + NGL Production, Bbls/Day	347,208	145,200	59,126
Net Gas Production, Mcf/Day	610,000	570,800	635,342
Coal Production, Long Tons/Year	1,574,714	-	1,903,928
Sulphur Production, Long Tons/Year	-	365,000	1,082,616
Products Production, Bbls/Day	520,166	279,267	225,804
Chemical Production, Long Tons/Day	6,102	-	2,384
Oil And Gas Lands, Net Acres			
Federal	1,729,700	11,400,000	10,351,019
Provincial	6,671,700	5,200,000	3,199,945
International	494,200	6,700,000	-
TOTAL	8,895,600	23,300,000	13,550,964
Refining And Marketing			
Refineries	6	4	4
Processing, Bbls/Day	488,717	292,476	240,899
Utilization	93.00%	86.00%	88.00%
Service Stations	4,700	3,295	2,700
Employees	15,248	6,468	7,219
Shareholders (3)	24,344	1	6,107

(1) Extracted from annual reports to shareholders for years ended December 31, 1989 (2) Before royalties
(3) Exxon owns approximately 70 percent of Imperial Oil; Royal Dutch owns about 78 percent of Shell Canada

2.3 Basis of the Comparison

Financial information has been obtained from published statements of the three companies and from the Canoils Database. Additional information for Imperial Oil and Shell Canada has been obtained from their Form 10K and 10Q filings with the Securities and Exchange Commission in the United States.

The basis of the analysis is a comparison of the three companies using an accounting model and a cash flow model, beginning January 1, 1980. The ten-year period, the seven-year period, the five-year period, the three-year period, the one-year period and the opening and closing positions for each period form the analytical base. The financial condition of each company is analyzed using three of the approaches that a bond rating service would use to assess the risk of a debt issue or a preferred share issue: corporate efficiency, shareholder investment efficiency, and creditor efficiency.

2.4 Assumptions in the Analysis

Cash Flow Model

The concept underlying the comparison of Petro-Canada, Imperial Oil and Shell Canada is cash in, cash out, and the time value of money. In simplest terms the shareholders of each company have, at each relevant time, an investment in shares which can be sold, theoretically, and the proceeds invested in more attractive places or held because the shareholders perceive the particular investment to be attractive when compared with the alternatives available. The shareholder in each case realizes a return on investment during the holding period, by the receipt of cash dividends and by an increase or decrease in the value of the investment. To compute a rate of return on the particular investment, opening and closing values of the investment must be assumed and the cash returned to or paid in by the shareholder during the period identified. The cash in and out is, of course, readily obtainable from the financial statements of each company. The opening and closing investment values are much more difficult to identify with any degree of accuracy.

A range of opening and closing values for Petro-Canada has been based on the range of current-year cash flow multiples enjoyed in the public stock markets by both Imperial Oil and Shell Canada. It is essential to note that using market-derived cash flow multiples is not intended to produce a sale valuation for any of the three companies. The intent is to give a comparative evaluation to Petro-Canada based on market perception of the other two companies at the relevant times. Three comparisons have been made for each of the opening and closing positions for the five review periods. In the first case, the higher of the two cash flow multiples of Imperial and Shell has been applied to Petro-Canada. In the second case, the average of their two closing multiples has been used. In the third case, the lower of the two closing multiples has been applied. The data on cash flow multiples are summarized in Table 3.

TABLE 3: GENERAL FINANCIAL SUMMARY

SUMMARY OF FINANCIALS IN C\$ 000 AS REPORTED AT YEAR END (1)					CASH FLOW MULTIPLES		
YEAR	ITEM	IMPERIAL	PETRO-CAN	SHELL	IMPERIAL	PETRO-CAN	SHELL
1979	Retained Earnings	\$2,140,000	\$55,050	\$989,000			
	Common Equity	\$2,440,000	\$635,050	\$1,496,000			
	Capital Employed	\$3,751,000	\$3,168,088	\$2,420,000			
	Market Capitalization	\$5,781,081	\$1,723,116	\$3,533,045			
	Common Cash Flow	\$907,000	\$261,838	\$520,496	6.37	6.58	6.79
	Common Earnings	\$493,000	\$30,159	\$244,496			
	Common Dividends	\$150,000	\$0	\$72,154			
1980	Retained Earnings	\$2,621,000	\$110,799	\$1,234,000			
	Common Equity	\$3,789,000	\$690,799	\$1,742,000			
	Capital Employed	\$5,288,000	\$3,419,306	\$2,707,000			
	Market Capitalization	\$5,159,132	\$1,466,913	\$2,456,139			
	Common Cash Flow	\$1,127,000	\$349,613	\$644,000	4.58	4.20	3.81
	Common Earnings	\$682,000	\$55,749	\$335,000			
	Common Dividends	\$201,000	\$0	\$90,000			
1981	Retained Earnings	\$2,866,000	\$175,672	\$1,357,000			
	Common Equity	\$4,042,000	\$775,722	\$1,865,000			
	Capital Employed	\$5,963,000	\$6,102,869	\$3,055,000			
	Market Capitalization	\$4,007,882	\$1,488,876	\$1,925,000			
	Common Cash Flow	\$878,000	\$387,999	\$619,000	4.56	3.84	3.11
	Common Earnings	\$465,000	\$64,873	\$213,000			
	Common Dividends	\$220,000	\$0	\$90,000			
1982	Retained Earnings	\$2,913,000	\$186,232	\$1,376,000			
	Common Equity	\$4,103,000	\$2,369,076	\$1,884,000			
	Capital Employed	\$6,422,000	\$6,799,451	\$3,950,000			
	Market Capitalization	\$4,535,613	\$1,549,147	\$2,081,808			
	Common Cash Flow	\$952,000	\$380,189	\$615,000	4.76	4.07	3.39
	Common Earnings	\$267,000	\$10,560	\$109,000			
	Common Dividends	\$220,000	\$0	\$90,000			
1983	Retained Earnings	\$2,981,000	\$212,027	\$1,387,000			
	Common Equity	\$4,231,000	\$3,037,788	\$2,186,000			
	Capital Employed	\$6,790,000	\$7,416,242	\$4,495,000			
	Market Capitalization	\$5,924,768	\$3,955,029	\$2,625,837			
	Common Cash Flow	\$708,000	\$589,937	\$521,000	8.37	6.70	5.04
	Common Earnings	\$290,000	\$30,170	\$84,000			
	Common Dividends	\$222,000	\$0	\$63,000			
1984	Retained Earnings	\$3,281,000	\$353,046	\$1,427,000			
	Common Equity	\$4,605,000	\$3,603,807	\$2,228,000			
	Capital Employed	\$7,333,000	\$8,200,267	\$4,717,000			
	Market Capitalization	\$6,846,744	\$4,727,035	\$2,481,989			
	Common Cash Flow	\$958,000	\$839,446	\$603,104	7.15	5.63	4.12
	Common Earnings	\$533,000	\$151,449	\$107,104			
	Common Dividends	\$233,000	\$0	\$66,930			
1985	Retained Earnings	\$3,647,000	-\$518,706	\$1,490,000			
	Common Equity	\$5,047,000	\$2,669,594	\$2,291,000			
	Capital Employed	\$7,876,000	\$6,782,619	\$4,902,000			
	Market Capitalization	\$8,322,228	\$4,488,130	\$2,565,964			
	Common Cash Flow	\$1,199,000	\$791,924	\$584,000	6.94	5.67	4.39
	Common Earnings	\$634,000	-\$769,335	\$130,000			
	Common Dividends	\$268,000	\$50,000	\$67,000			
1986	Retained Earnings	\$3,667,000	-\$450,000	\$1,562,000			
	Common Equity	\$5,090,000	\$2,738,000	\$2,363,000			
	Capital Employed	\$7,741,000	\$7,105,000	\$4,616,000			
	Market Capitalization	\$8,386,856	\$4,296,541	\$2,903,433			
	Common Cash Flow	\$967,000	\$669,000	\$696,000	8.67	6.42	4.17
	Common Earnings	\$285,000	\$123,000	\$139,000			
	Common Dividends	\$262,000	\$0	\$67,000			
1987	Retained Earnings	\$4,142,000	-\$289,000	\$1,820,000			
	Common Equity	\$5,566,000	\$2,899,000	\$2,629,000			
	Capital Employed	\$8,449,000	\$7,270,000	\$4,657,000			
	Market Capitalization	\$9,104,347	\$4,741,991	\$3,931,146			
	Common Cash Flow	\$1,249,000	\$743,000	\$718,000	7.29	6.38	5.48
	Common Earnings	\$745,000	\$172,000	\$338,000			
	Common Dividends	\$270,000	\$0	\$78,000			
1988	Retained Earnings	\$4,348,000	-\$246,000	\$2,152,000			
	Common Equity	\$5,774,000	\$2,942,000	\$2,962,000			
	Capital Employed	\$8,778,000	\$6,872,000	\$4,725,000			
	Market Capitalization	\$8,185,174	\$3,951,130	\$4,757,758			
	Common Cash Flow	\$1,198,000	\$614,000	\$788,000	6.83	6.44	6.04
	Common Earnings	\$501,000	\$94,000	\$422,000			
	Common Dividends	\$293,000	\$0	\$90,000			
1989	Retained Earnings	\$4,436,000	\$31,000	\$2,263,000			
	Common Equity	\$7,182,000	\$1,785,000	\$3,075,000			
	Capital Employed	\$13,929,000	\$5,227,000	\$5,070,000			
	Market Capitalization	\$12,140,390	\$4,638,259	\$4,706,022			
	Common Cash Flow	\$1,353,000	\$569,000	\$642,000	8.97	8.15	7.33
	Common Earnings	\$456,000	\$31,000	\$212,000			
	Common Dividends	\$322,000	\$0	\$101,000			

(1) Petro-Canada market capitalization derived from the average cash flow multiples for Imperial and Shell

The internal rate of return has been computed for each company in each case, for each time period. This computation is one of the standard measures employed by investment managers to compare the relative success of an investment.

Accounting Model

If the cash flow model has the flaw of employing derived opening and closing investment evaluations, any accounting model is also substantially flawed. Without belabouring the point, the announcement by Petro-Canada of a change from the full cost method of accounting to the successful efforts method changed the previously reported shareholder's equity at December 31, 1988 from \$3,915 million to \$2,727 million. This \$1.2 billion write-down for a company which had stated assets of \$8.6 billion at the end of 1988 was the result of substituting one acceptable accounting method for another, although the new accounting method clearly is more appropriate for a corporation of Petro-Canada's size. No economic change has occurred but there has been a huge retroactive change in stated assets, capital employed, book net worth and earnings. Cash flow, it is important to point out, stays the same as previously reported.

Despite flaws in utilizing published financial statements for comparative purposes, there are nevertheless useful analyses to be performed providing one keeps in mind the nature of the flaws. This is especially true when longer periods of time are tested because the impact of accounting anomalies is reduced and an internal consistency within each company is developed.

There are many well-known and acceptable financial tests used to measure aspects of the performance and financial strength of a business. Those selected for this comparative review are generally accepted measures of corporate performance. The measures employed tend to treat each of the corporations fairly in that they are used consistently over the years by the corporations themselves in their published reports to their shareholders. There tends not to be a particular bias which would favour one corporation over the other. To illustrate this point, the financial tests based on cash flows and capital and dividends remove the impact of alternate accounting methods and of debt and equity structure.

The following measures form the basis on which this report draws its conclusions.

1. Corporate efficiency

- (a) Net Cash Flow Return on Average Capital Employed (Table 4 and Figure 5).

- (b) Net Earnings Return on Average Capital Employed (Table 4 and Figure 6).

2. Shareholder investment efficiency

- (a) Net Earnings Return on Average Shareholder Equity (Table 4 and Figure 7).
- (b) Internal Rate of Return to Shareholders (Table 4 and Figure 8).

3. Creditor efficiency

- (a) Interest Coverage Ratio (Table 5 and Figure 9).
- (b) Debt to Cash Flow Ratio (Table 5 and Figure 10).

These measures indicate in the first case how well the corporations have employed the assets under their care; in the second case how the shareholders have fared in the various time periods; and, in the third case, how relatively well protected creditors and debt holders are or, conversely, how financially stable the corporations are. These comparative tests give a good "snapshot" of how Petro-Canada compares with its peers. Table 6 summarizes the relative rankings of the three companies over the five time periods analysed for corporate efficiency, shareholder efficiency and creditor efficiency.

2.5 Background on Imperial Oil

Imperial Oil Limited has been operating in Canada for over 100 years. With the acquisition of Texaco Canada in February 1989, Imperial became by far the largest integrated oil and gas company in Canada, whether measured by assets or sales volumes. Imperial is a leading explorer, developer and producer of oil and natural gas, and a major producer of industrial and agricultural chemicals. Imperial is a leading refiner and marketer of oil and gas products across the country.

Exxon Corporation of the United States controls the Company, holding about 70% of the common shares. Imperial's shares are listed on the American, Toronto and Montreal Stock Exchanges. With about 190 million common shares outstanding, Imperial had a market capitalization of \$12.1 billion and total assets of \$15.6 billion at year-end 1989. The Company has a broad base of relatively low-cost, conventional producing oil and gas properties in Western Canada and is the largest domestic oil producer. Imperial has been engaged in frontier and non-conventional oil and gas development and has significant investments in Syncrude and Cold Lake.

2.6 Background on Shell Canada

Shell Canada Ltd. has been operating in Canada since 1911. With assets of over \$5.5 billion and revenues of about \$5.0 billion, Shell is one of Canada's largest integrated oil and gas companies. Shell is Canada's leading natural gas producer and is significantly engaged in oil exploration, development and production; sulphur production and marketing; industrial and agricultural chemicals production and sales; and oil refining and marketing.

TABLE 4: SUMMARY OF RETURNS ON INVESTMENT (1)

TIME PERIOD	DURATION	TYPE OF RETURN	INVESTMENT BASE	AVERAGE ANNUAL RETURNS		
				IMPERIAL	PETRO-CANADA	SHELL
1980-89	10 Years	Cash Flow	Average Capital Employed	15.82%	10.87%	17.67%
		Earnings	Average Capital Employed	7.93%	1.97%	6.91%
		Earnings	Average Shareholders' Equity	10.80%	1.43%	9.46%
		Total (2)	Dividends & Capital Gain	10.81%	10.59%	4.92%
1983-89	7 Years	Cash Flow	Average Capital Employed	14.30%	10.98%	15.43%
		Earnings	Average Capital Employed	7.06%	1.03%	5.85%
		Earnings	Average Shareholders' Equity	9.66%	-0.52%	8.04%
		Total (2)	Dividends & Capital Gain	19.04%	17.30%	14.92%
1985-89	5 Years	Cash Flow	Average Capital Employed	14.80%	11.00%	15.76%
		Earnings	Average Capital Employed	7.13%	0.42%	6.57%
		Earnings	Average Shareholders' Equity	9.72%	-1.87%	9.46%
		Total (2)	Dividends & Capital Gain	15.44%	-0.17%	16.14%
1987-89	3 Years	Cash Flow	Average Capital Employed	14.79%	10.75%	16.19%
		Earnings	Average Capital Employed	7.39%	2.68%	7.92%
		Earnings	Average Shareholders' Equity	9.95%	3.54%	11.86%
		Total (2)	Dividends & Capital Gain	16.23%	2.58%	20.08%
1988-89	1 Year	Cash Flow	Average Capital Employed	13.93%	11.08%	13.88%
		Earnings	Average Capital Employed	6.03%	2.18%	5.10%
		Earnings	Average Shareholders' Equity	7.04%	1.31%	7.02%
		Total (2)	Dividends & Capital Gain	52.26%	17.39%	1.04%

(1) Calculations based on audited, year-end data as reported by the companies; averages are based on a simple average of the average of the relevant years except Total Return is based on the internal rate of return over the relevant time period; assumes an average 50 percent tax rate

(2) Total Return is the rate of return of shareholders' future income stream based on an investment at initial market price, the receipt of interim dividends, and a capital gain following disposition at final market price; Petro-Canada's theoretical market capitalizations were estimated for relative comparisons only based on the average cash flow multiples of Imperial and Shell; see Table 3

FIGURE 5: CASH FLOW RETURN ON AVERAGE CAPITAL EMPLOYED

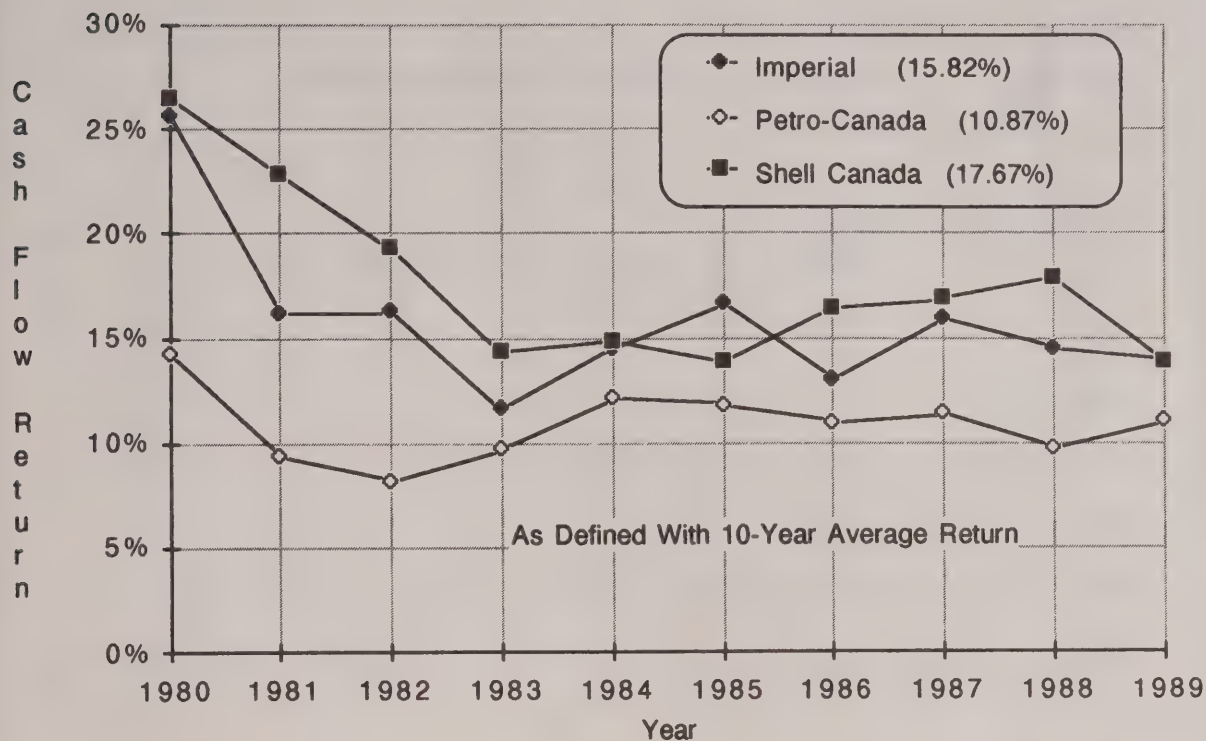


FIGURE 6: NET EARNINGS RETURN ON AVERAGE CAPITAL EMPLOYED

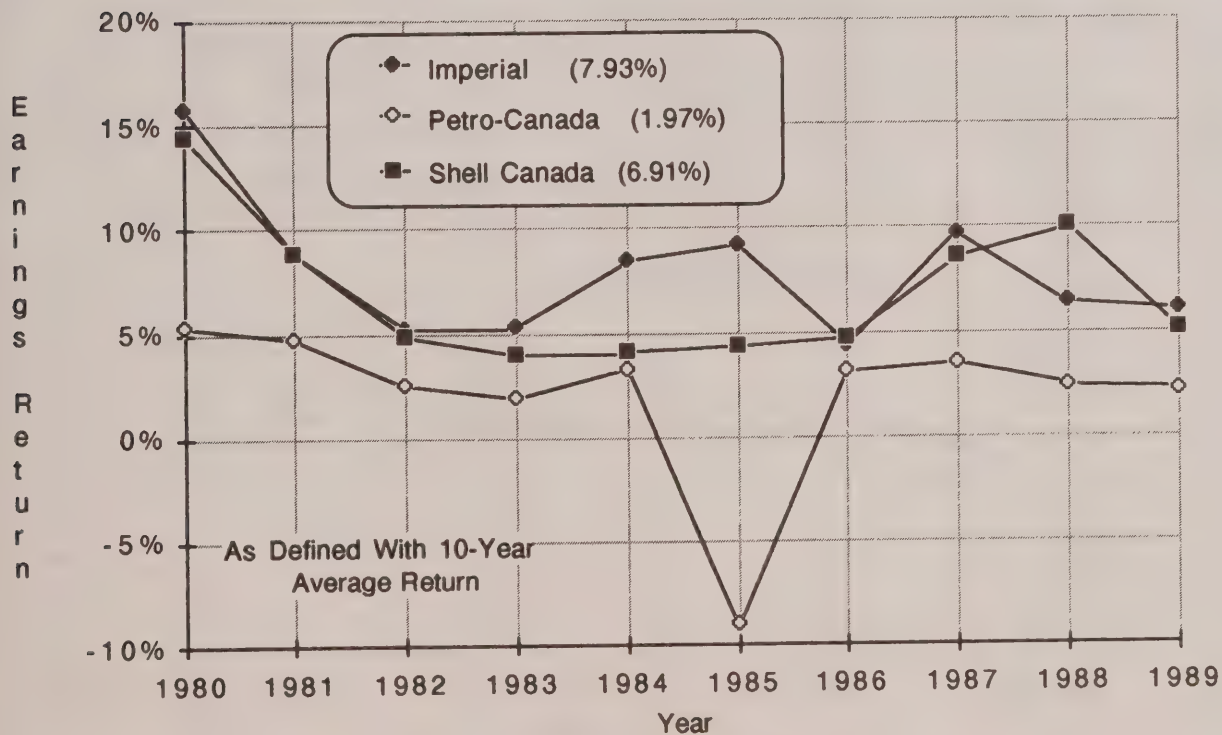


FIGURE 7: COMMON EARNINGS RETURN ON AVERAGE COMMON EQUITY

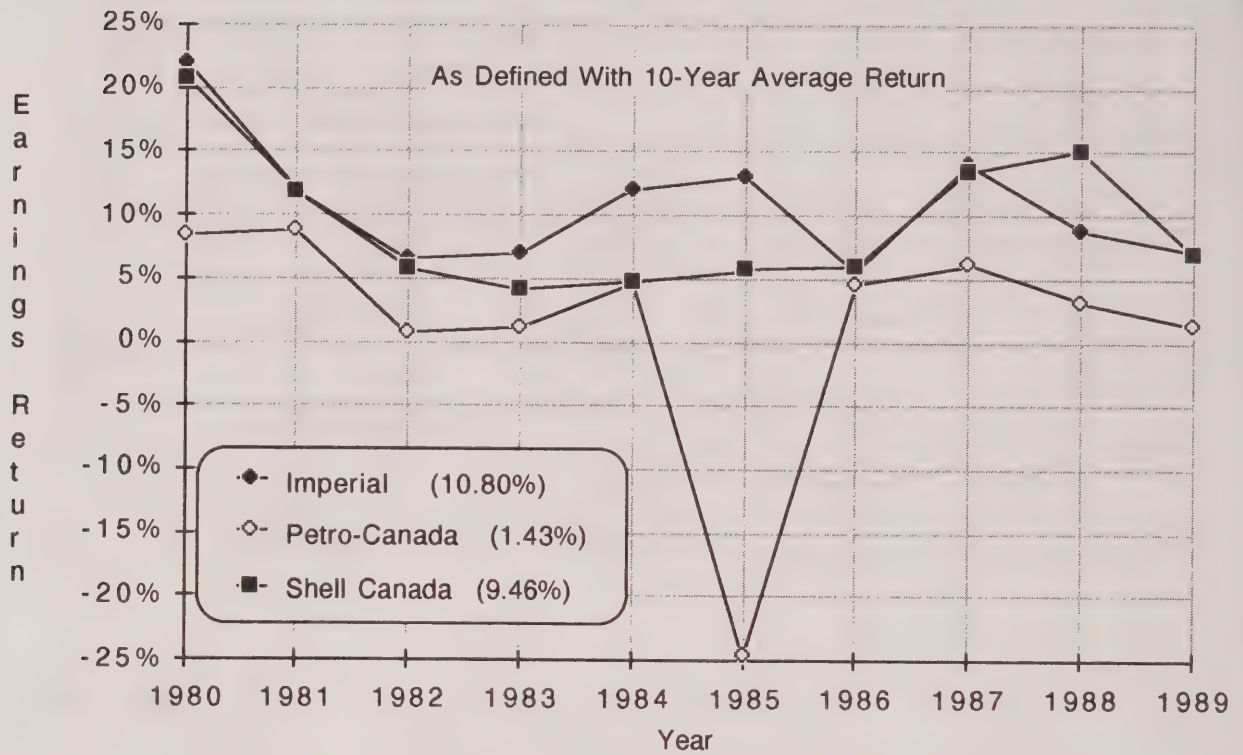


FIGURE 8: INTERNAL RATE OF RETURN OF COMMON SHAREHOLDERS TOTAL RETURN

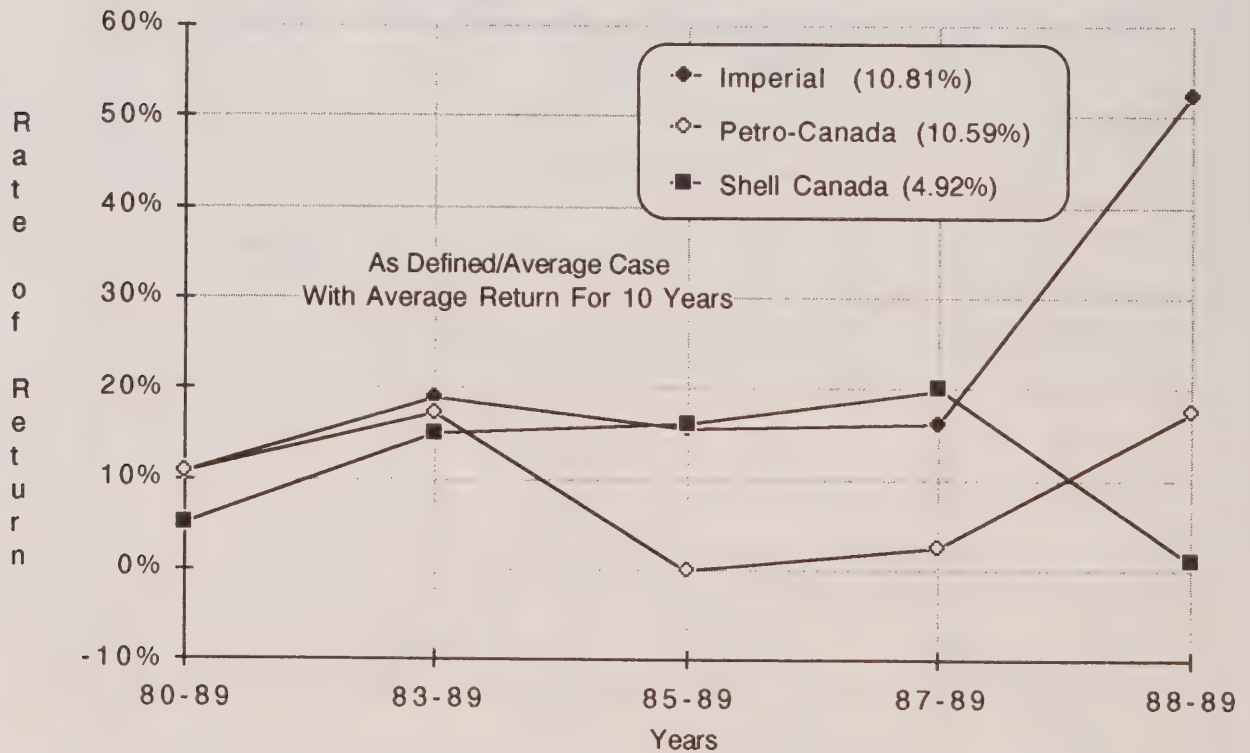


TABLE 5: SUMMARY OF CREDITWORTHINESS (1)

TIME PERIOD	DURATION	TYPE OF TEST	AVERAGE ANNUAL RESULTS		
			IMPERIAL	PETRO-CANADA	SHELL
1980-89	10 Years	Interest Coverage Debt/Cash Flow	10.66 1.06	2.47 1.13	5.50 1.26
1983-89	7 Years	Interest Coverage Debt/Cash Flow	9.21 1.16	2.67 0.97	4.84 1.40
1985-89	5 Years	Interest Coverage Debt/Cash Flow	9.69 1.13	2.18 1.28	5.53 1.24
1987-89	3 Years	Interest Coverage Debt/Cash Flow	8.69 1.38	2.53 1.62	7.01 1.07
1988-89	1 Year	Interest Coverage Debt/Cash Flow	2.54 2.82	1.57 2.17	7.39 1.41

(1) Calculations based on audited, year-end data as reported by the companies; averages are based on a simple average of the average of the relevant years; cash flow is after deducting preferred dividends

FIGURE 9: INTEREST COVERAGE RATIO

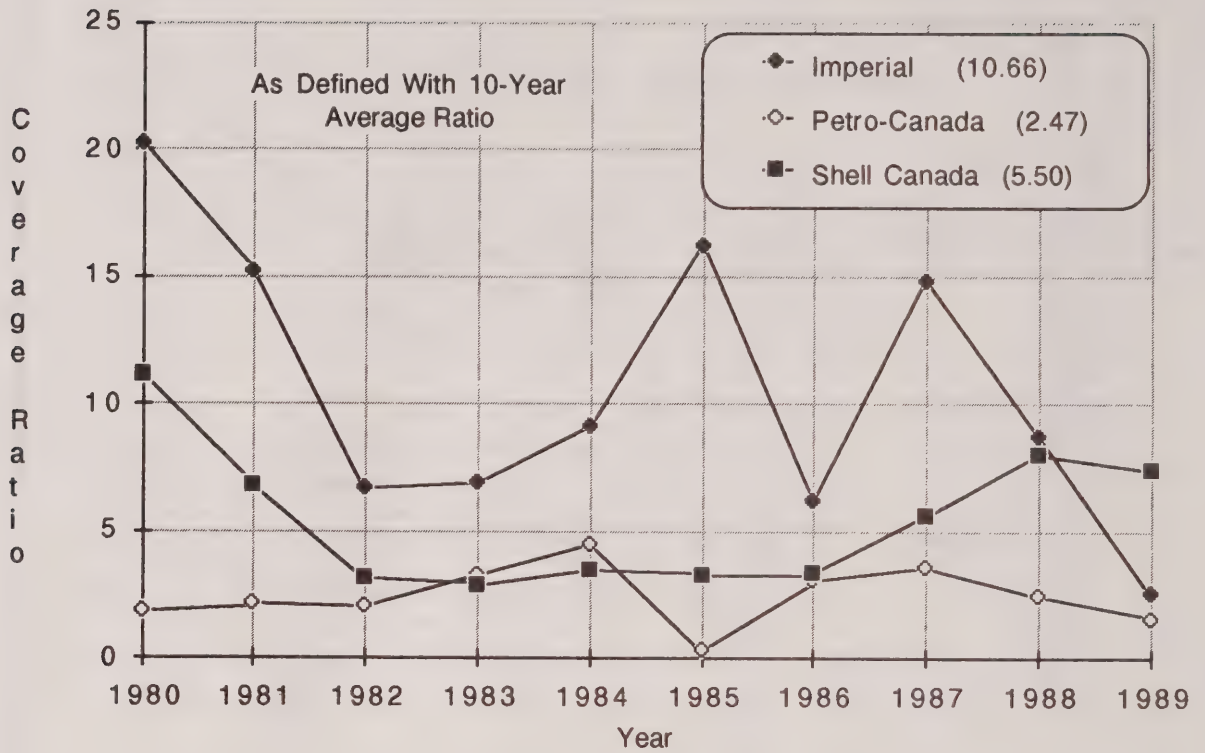


FIGURE 10: LONG-TERM DEBT/NET CASH FLOW RATIO

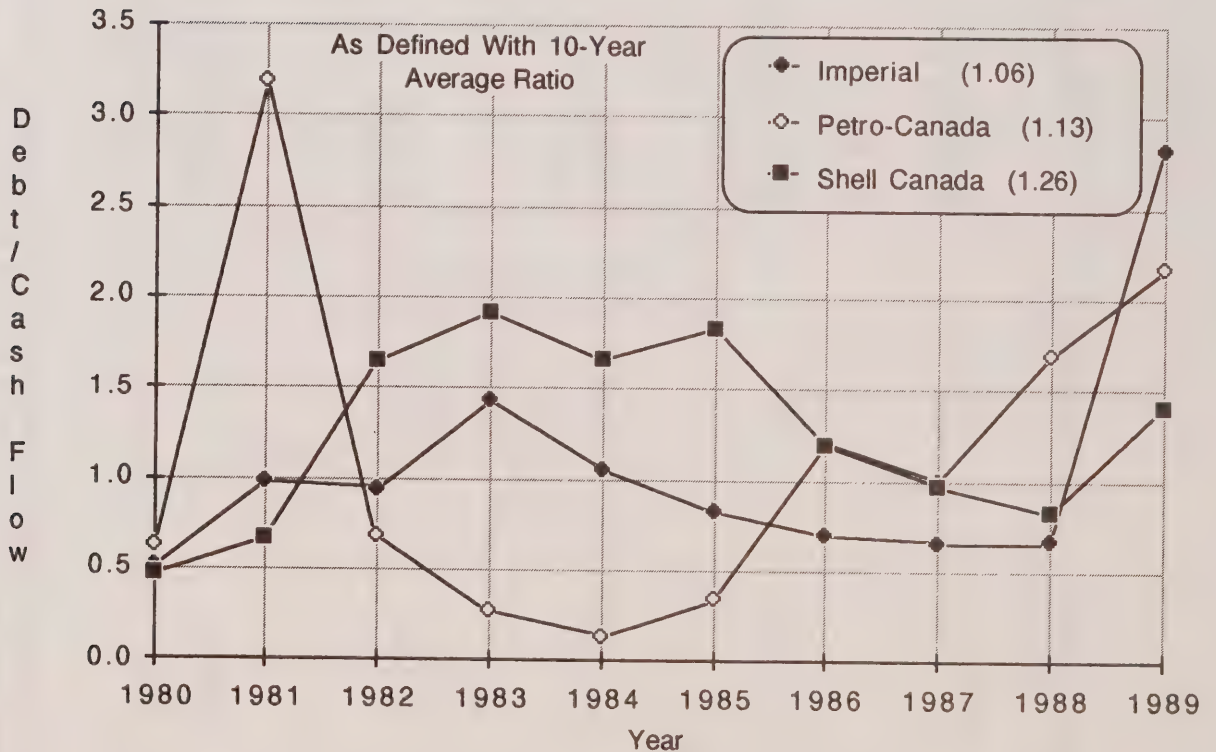


TABLE 6: SUMMARY OF RELATIVE RANKING OF COMPANIES (1)

TIME PERIOD	PERIOD DURATION	CO RANK	CORPORATE EFFICIENCY		SHAREHOLDER EFFICIENCY		CREDITOR EFFICIENCY	
			CASH FLOW RETURN ON AVG CAPITAL EMPLOYED	EARNINGS RETURN ON AVG CAPITAL EMPLOYED	EARNINGS RETURN ON AVG SHAREHOLDERS' EQUITY	TOTAL RETURN FROM DIVIDENDS AND CAPITAL GAIN (2)	INTEREST COVERAGE	DEBT/CASH FLOW RATIO
1980-89	10 Years	1	Shell	Imperial	Imperial	Imperial	Imperial	Imperial
		2	Imperial	Shell	Shell	Petro-Canada	Shell	Petro-Canada
		3	Petro-Canada	Petro-Canada	Petro-Canada	Shell	Petro-Canada	Shell
1983-89	7 Years	1	Shell	Imperial	Imperial	Imperial	Imperial	Petro-Canada
		2	Imperial	Shell	Shell	Petro-Canada	Shell	Imperial
		3	Petro-Canada	Petro-Canada	Petro-Canada	Shell	Petro-Canada	Shell
1985-89	5 Years	1	Shell	Imperial	Imperial	Shell	Imperial	Imperial
		2	Imperial	Shell	Shell	Imperial	Shell	Shell
		3	Petro-Canada	Petro-Canada	Petro-Canada	Petro-Canada	Petro-Canada	Petro-Canada
1987-89	3 Years	1	Shell	Shell	Shell	Shell	Imperial	Shell
		2	Imperial	Imperial	Imperial	Imperial	Shell	Imperial
		3	Petro-Canada	Petro-Canada	Petro-Canada	Petro-Canada	Petro-Canada	Petro-Canada
1988-89	1 Years	1	Imperial	Imperial	Imperial	Imperial	Shell	Shell
		2	Shell	Shell	Shell	Petro-Canada	Imperial	Petro-Canada
		3	Petro-Canada	Petro-Canada	Petro-Canada	Shell	Petro-Canada	Imperial

(1) Rankings based on audited data as reported by the companies; see Figures 6, 7, 8, and 9 and Tables 4, 5, and 6

(2) Petro-Canada's theoretical market capitalizations were estimated for relative comparisons only based on the AVERAGE cash flow multiples of Imperial and Shell; relative rankings do not change if Petro-Canada's theoretical market capitalizations were based on the LOW or HIGH cash flow multiples of Imperial and Shell except in the HIGH case for the 10-year period the rankings become Petro-Canada, Imperial, and Shell; see Table 3

The company has been active in frontier areas offshore of British Columbia and Eastern Canada at Venture, and in heavy oil in the Peace River area in Alberta. Shell Canada is controlled approximately 78% by Royal Dutch Shell. The company's Class A common shares are listed on the Toronto, Montreal, Vancouver and Alberta Stock Exchanges. About 112 million Class A common shares are issued. The market capitalization of the common shares was \$4.7 billion at year-end 1989.

2.7 Conclusions

In less than 15 years, Petro-Canada has grown from an idea to one of the leading Canadian oil and gas explorers, producers, refiners and marketers. Its service stations and emblem have become part of the everyday landscape in all regions of Canada. Petro-Canada competes successfully in every facet of its business with long-established international oil companies of recognized skill.

The effort and dedication of the management and staff of Petro-Canada to build a cohesive and leading corporation from five major acquisitions in that period of time is truly admirable. Unless one is familiar with the myriad of difficulties, large and small, that must be overcome, reconciled and turned to advantage in bringing together diverse corporate cultures to produce one consistent business direction, it is impossible to explain. From the outside and in the absence of empirical evidence, it appears that the Petro-Canada people have done an outstanding job of building a multidivisional corporation with common corporate goals and identification.

Success as determined by standard financial measures has clearly been more difficult to achieve. By all of the measures applied here, Petro-Canada has achieved no better than a second place ranking and for the most part has been firmly established in third place behind Imperial and Shell. Interestingly, Petro-Canada has not only provided its shareholder with poorer rates of return during the reviewed periods, it has done so while putting its shareholder at greater financial risk than the other two when the creditor efficiency tests are considered.

The returns to the shareholder worsened significantly in the most recent three years and five years, as measured by the shareholder efficiency tests. By the beginning of each of these two periods, the bulk of the major corporate acquisitions was complete. One would expect steadily improving results relative to Imperial and Shell in the most recent five-, three- and one-year periods as time passed to weed out and rationalize assets for greater productivity and to rationalize and reduce overhead costs. On the face of the tests and despite various rationalization and cost reduction plans announced by Petro-Canada, the assets of the Corporation appear to have produced relatively poorer results in the later years as compared with earlier (ten-year and seven-year) results. The one-year "Dividends and Capital Gain" return (see Table 4) did significantly surpass Shell's poor showing, but was only one-third that of Imperial.

The amounts used in the tests were on an "as reported" basis from the particular company's annual report. Petro-Canada made the significant accounting change from "full cost" accounting to the "successful efforts" method. This change reduced the average capital employed for 1989 by about \$1.8 billion or 27%. In spite of that, the 1989 cash flow return on average capital employed rose only to 11.08% when compared with the three-year average of 10.75% upon which the change would have a much reduced impact.

In terms of corporate efficiency, shareholder efficiency and creditor efficiency, Petro-Canada has under-performed, with minor exceptions, when compared with Imperial and Shell. Of more relevance is the fact that the under-performance was not in the earlier years of major asset and business acquisition as one would have expected.

Rather, the under-performance in terms of the financial tests has become more marked in the recent periods, indicating in a broad sense that management has either failed to rationalize and streamline the assets or operations purchased through 1985 or 1986, or has invested in assets which do not have the capability of yielding returns comparable to its competitors, or a combination of both. In other words, the tests indicate that Petro-Canada has failed to invest in and to utilize assets in such a way as to move the various return and efficiency ratios closer to those of its major competitors.

Petro-Canada's President addresses two issues on pages 7 and 8 of the Corporation's *1989 Annual Report* regarding poor performance. The first issue, respecting Petro-Canada's financial results, is the special mandate given the company from inception until 1984. The report says: "The Company's focus was on making a contribution to national energy policy objectives, such as security of supply, rather than on profitability...The legacy of the earlier mandate continued to be reflected in the Corporation's financial performance indicators". Five complete fiscal years have passed since the mandate was changed to a commercial one without a clear trend to relative improvement in those indicators. Over a period of five years there should have been improvement as management has had ample opportunity to take the steps it deemed necessary to effect the appropriate changes.

Another reason given in the annual report for poor performance is "...because it [Petro-Canada] grew rapidly through acquisitions in both the upstream and downstream segments of the industry, and in an era of high energy prices and industry optimism". During the ten-year period under review, Petro-Canada made capital expenditures of one type or another totalling \$7,986,820,000, compared with \$15,693,000,000 by Imperial (including the purchase of Texaco) and \$6,440,000,000 by Shell. From January 1, 1985 to December 31, 1989, a five-year period during which Petro-Canada's mandate was a commercial one – a for-profit mandate – the Corporation spent 50.4% of the ten-year amount while Imperial spent 65.9% and Shell spent 40.5%. Whether or not January 1, 1985 to December 31, 1989 is considered a period of high prices or industry optimism is not the issue here. The point is that significant funds were spent after the mandate was changed and those expenditures bear a reasonable relationship to those expended by Petro-Canada's two peers. No

clear narrowing of the return relationship is evident.

The final reason for under-performance noted in the report is the "...considerable effort and expense integrating operations, systems and cultures of the various predecessor companies". Again, without doubt, the effort and cost were very high. However, the last major acquisition was closed in 1985. It would seem logical that improvements should be apparent by the end of 1989 if there are to be any.

Chapter Two

Canada's Evolving Energy Policy

During Petro-Canada's lifetime, Canada's energy policy environment divides into two distinct periods, reflecting the dramatic differences that prevailed before and after the 1984 federal election. Petro-Canada was established during an interventionist phase of Canadian energy policy-making. Today Petro-Canada operates under a government that has championed the cause of market forces and deregulation in the energy field. The former Liberal Government ascribed an active public policy role to Petro-Canada; the subsequent Progressive Conservative Government directed Petro-Canada to operate like any other major oil company in the private sector, and announced that Canada's state oil company no longer served a public policy function.

This chapter reviews the changing energy policy environment within which Petro-Canada has operated.

A. 1976–1984

In 1973, oil dominated Canada's energy system, accounting for approximately half of the domestic demand for primary energy. This national average, however, concealed wide regional variations. Alberta used oil to satisfy only 28% of its primary energy needs (depending upon natural gas for almost 60%), while Atlantic Canada relied on oil for 86% of its primary energy and Quebec for 73%. Although Canada was a net exporter of oil in 1973, there was no transportation system to carry this commodity from Western Canada to Quebec and Atlantic Canada, which depended on offshore sources of supply. The eastern part of the country consequently found itself strategically exposed when the international flow of oil was disrupted. Two consequences of the 1973-74 disruption were a system of administered oil prices and the subsidized extension of the Interprovincial Pipe Line (IPL) system from its former Toronto-area terminus to Montreal.

At the time of the second oil price shock in 1979-80, following the Iranian Revolution, Canada was a net importer of oil. Although crude oil purchases from the Organization of Petroleum Exporting Countries (OPEC) had fallen from 796,000 barrels/day (126,500 cubic metres/day) in 1973 to 500,000 b/d (79,400 cubic m/d) in 1979, domestic output had dropped by 20% over the intervening six years while demand had risen by 11%. The National Energy Board (NEB) was forecasting a declining availability of conventional light crude oil in Western Canada. In its 1978 report, *Canadian Energy Supply and Demand 1983-2005*, the NEB estimated that the

average rate of production from established, conventional oil reserves would fall by about 8% annually.

Canada's National Energy Program (NEP), announced 28 October 1980, was founded on the assumption that international oil prices would continue to rise (the NEP scheduled domestic price increases through 1990), and on the belief that Canadian prices could be shielded from developments in volatile world markets. Import compensation, a system of subsidization introduced in 1974 to maintain a lower-than-international price for crude oil in Canada, continued under the NEP.

Three objectives were advanced to justify this far-reaching federal initiative.

- (1) The NEP was to establish the basis for Canadians to control their energy future through security of supply and ultimate independence from the world oil market. The primary goal was for Canada to regain self-sufficiency in oil by 1990.
- (2) The NEP was to offer Canadians the opportunity to participate in the energy industry in general and the petroleum industry in particular, and to share in the benefits of industry expansion. The principal goal was 50% Canadian ownership and control of the domestic petroleum industry by 1990.
- (3) The NEP was to establish a petroleum-pricing and revenue-sharing regime that would be fair to all Canadians. The federal government intended to continue its scheme of "made-in-Canada" prices for consumers and to claim a larger share of rapidly rising oil and gas revenues.

The last objective was especially important to the Government of Canada, given that Alberta at year-end 1979 held 84% of Canada's established reserves of conventional crude oil and 85% of established natural gas reserves (excluding unconnected northern reserves). Alberta, with 10% of Canada's population, was receiving more than 60% of the oil and gas revenues accruing to the federal and provincial governments. Given its projection that revenues from domestic oil and gas production would approach \$90 billion over the four-year period 1980-83, the federal government concluded that the distribution of benefits would be "extraordinarily unfavourable to the national government" if it did not act to increase its share of the economic rent.

Beyond these declared objectives were unofficial goals arising from the politics of the Canadian energy situation. Foremost was a restructuring of political power favouring the central government at the expense of the oil-producing provinces and the petroleum industry.

The NEP's failures overwhelmed its successes, although those successes should not be disregarded. On the positive side, this Program raised the issue of modifying growth in energy demand to a more equal footing with that of securing new energy supplies. The federal government intended to reduce oil's share of domestic energy use by more than a third by 1990, corresponding to a decline in forecast oil

consumption of 20%. To achieve this, three approaches were taken to modify energy demand: energy conservation was vigorously promoted; off-oil conversions to other energy forms were encouraged; and renewable energy development was supported.

Having deflected much of the potential impact of the oil price shock on Canada's energy-using practices, the federal government moved to establish incentive programs to encourage Canadians to conserve energy and to substitute other fuels for oil. A key element of the conservation effort was the Canadian Home Insulation Program (CHIP). Under the NEP, the annual CHIP budget rose from \$80 million to \$265 million; the objective was insulation upgrading in 70% of Canadian homes by 1987. Conservation initiatives in the industrial, transportation and government sectors complemented the residential program.

The centrepiece of the off-oil strategy was the Canada Oil Substitution Program (COSP), which supported the conversion of oil-based heating systems in homes and businesses to alternative fuels. The natural gas distribution system was extended, benefitting Quebec in particular, and the federal government offered grants to convert motor vehicles to compressed natural gas (CNG) or propane fueling.

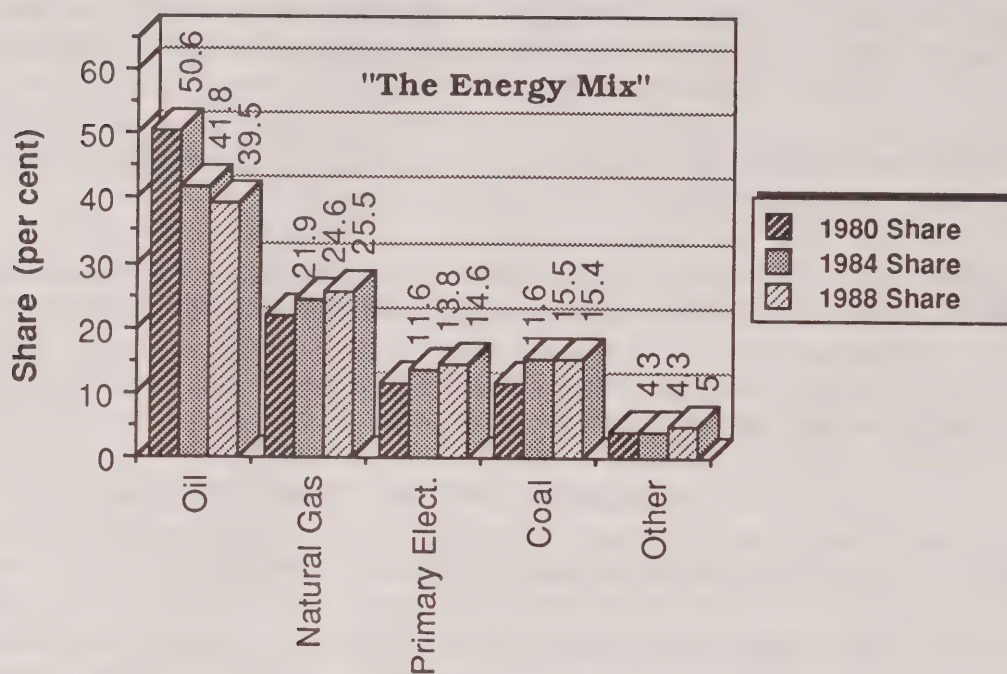
CHIP and COSP were terminated in 1985, ahead of schedule, but are nonetheless credited with saving about 75,000 b/d (12,000 cubic m/d) of oil and oil equivalent at a net cost to the federal treasury of less than \$1.5 billion.

The NEP, the severe recession and higher oil prices combined to produce a substantial reduction in the domestic demand for oil. Oil substitution, with its additional costs, progressed despite the recession. Figure 11 indicates how the components of Canadian primary energy demand evolved in the five years from 1980 through 1984, and thereafter through 1988.

A second strength of the NEP was its expanded support of new energy options. In July 1978, the federal government had announced a \$380 million package of renewable energy programs extending through 1985. The National Energy Program of 1980 foresaw "a much greater role for renewable energy" and boosted funding for research, development and demonstration (R,D&D) across a range of new energy sources, technologies and fuels. This financial support grew during each year of the NEP and was evidence of federal interest in longer-range energy planning. The federal government also created a new subsidiary of Petro-Canada, Canertech, to foster conservation technology and the commercial production of renewable energy through the provision of venture capital.

In 1983, Canada stood second only to the United States among International Energy Agency (IEA) nations in its financial support of conservation R,D&D and fourth in funding renewable energy R,D&D. This impressive commitment was being maintained even though the value of Canadian energy exports exceeded imports by \$8 billion that year. In several areas of conservation and renewable energy R,D&D, Canada was acknowledged to be a leader in developing economically and technically viable alternatives to conventional energy sources and technologies.

Figure 11: The Components of Canada's Primary Energy Demand, 1980, 1984 and 1988



Note: Primary electricity is valued here by its true energy content of 3.6 megajoules per kilowatt-hour (MJ/kWh). Although the "fossil fuel displacement value" of 10.5 MJ/kWh is favoured in some statistical applications, it overstates the importance of electricity in Canada's energy system.

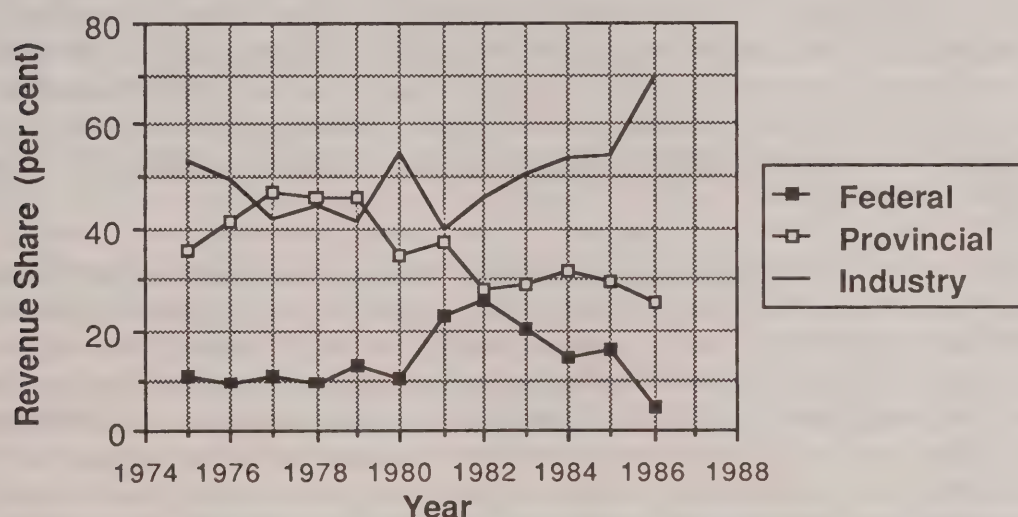
Source: Canada, Department of Energy, Mines and Resources, Energy Statistics Division, *Energy Statistics Handbook*, Ottawa, undated, Table 2.0.5.

The most dramatic failure of the NEP stemmed from the unwillingness of its architects to contemplate a decline in world oil prices. The Program established a wellhead price for conventional crude oil rising in stages from \$14.75 per barrel in January 1980 to \$66.75 per barrel in July 1990. The oil sands reference price was set at \$38.00 per barrel in January 1981 and was to rise to \$79.65 in January 1990, "subject to [the] cap of international price".

The federal government was successful in securing a larger share of upstream oil and gas revenues at the expense of the producing provinces and the petroleum industry. Unfortunately, the total amount of money to be shared had shrunk dramatically from the forecasts of 1980 and 1981, as the world price weakened, the economic recession took hold and Canadian oil consumption fell. The array of

petroleum-related fiscal instruments which were such a crucial part of the NEP soon required modification – some were modified or withdrawn even before being introduced – and the federal government relaxed its taxing provisions. Figure 12 displays the evolution in oil and gas revenue sharing from 1975 through 1986, subdivided into the federal, provincial and petroleum industry components. The Petroleum Monitoring Agency stopped reporting revenue sharing in 1987, responding to industry and provincial complaints that the methodology for calculating revenue shares was unsatisfactory (see the footnote to Figure 12).

Figure 12: Petroleum Revenue Sharing in Canada, 1975-1986



Note: The PMA stopped reporting revenue-sharing statistics in 1987, because of complaints from industry and the provincial governments about the reporting methodology. "Total revenues available for sharing", based on the upstream industry only, were defined by the PMA as: revenue = upstream gross revenues - operating costs + oil export charge + Canadian ownership charge + change in PCC account. The industry argued that its share should be calculated as cash flow minus capital expenditures; this would result in a negative industry share in some years. The provinces objected to this proposal because they would be seen in some years as receiving more than 100% of the revenues. The PMA decided the best approach was simply to stop reporting any values for revenue sharing.

Source: Doern, G. Bruce and Glen Toner, *The Politics of Energy: The Development and Implementation of the NEP*, Methuen, Toronto, 1985, p. 341 [for the 1975-78 values]; Canada, Petroleum Monitoring Agency, *Canadian Petroleum Industry Monitoring Survey (1979-1986)*, Supply and Services Canada, Ottawa, 1980-87, [for the 1979-86 values]; and Personal communication, Petroleum Monitoring Agency, 25 May 1990.

Not only was federal budgeting in general disrupted when the anticipated revenues were not forthcoming but also the costs of the NEP itself became more onerous.

The major cost was funding extended through the Petroleum Incentives Program (PIP) to encourage petroleum exploration on federal lands in Canada's "frontier" areas; that is, Canada north of the 60th parallel and the East Coast offshore. PIP preferentially supported Canadian companies operating on the frontier, enabling them to compete on a more equal footing with foreign-owned companies. By the time PIP was phased out, approximately \$7.5 billion in federal funds had been invested in frontier exploration.

The drive to "Canadianize" the domestic petroleum industry through preferred treatment of Canadian companies operating on federal lands and the 25% back-in provision (whereby the Crown in the form of Petro-Canada could acquire a one-quarter working interest in frontier plays) aroused much resentment, particularly within the United States. American investment in Canada – especially in the petroleum sector – slumped in response, putting pressure on the value of the Canadian dollar and contributing to higher domestic interest rates. Although it is difficult to quantify these impacts, it has been argued that Canada paid a substantial financial penalty for implementing the NEP.

Further difficulty arose because the NEP arbitrarily pegged the wholesale price of natural gas to that of the administered price of crude oil. At the onset of the NEP, gas was priced at about 80% of the equivalent energy value of crude oil; the NEP moved that price toward a goal of 65% of the equivalent crude price to encourage substitution for oil. Not only was the federal government setting a domestic price for oil that ignored the international market, but it compounded the situation by setting a price for natural gas decoupled from North American market conditions. When the price of natural gas weakened in the United States – the destination for more than a third of Canada's marketed gas production at the time – the administered price for gas also became insupportable.

The federal government was forced into a series of modifications of the NEP as world events made its provisions obsolete. The NEP Update, announced on 31 May 1982, introduced much of this change as the federal government acted to assist an ailing petroleum industry. Continuing modification of the NEP led to uncertainty, however, as doubt grew about the ability of the central government to establish a stable energy regime in Canada. Moreover, rancorous federal-provincial relations prolonged energy negotiations, delaying adjustments to changing circumstances.

A longer-term effect was the blunted impact of high international oil prices on the Canadian economy, reducing the incentive to use energy more efficiently. Today, Canada is the largest per capita consumer of energy among the industrialized nations of the world, placing us at a competitive disadvantage, worsening the environmental impact of energy use, and pushing the country into costly investments in energy "megaprojects" to maintain supplies.

B. 1984–1990

In the federal election of September 1984, the Progressive Conservative Opposition campaigned against the National Energy Program. After winning the election, the new Conservative government began to dismantle the NEP.

Faced with a large budget deficit, the new government was under pressure to trim federal expenditures and moreover was philosophically opposed to the interventionist style of the preceding government. On 8 November 1984, the Conservative Government announced a package of fiscal restraint measures in an "Economic Statement" and thereby made its first alterations to the NEP (Canada, Treasury Board, 1984).

Many energy programs were affected by the 1984 budget reductions. Spending on the Petroleum Incentives Program was reduced. The Canadian Home Insulation Program and the Canada Oil Substitution Program were terminated early. Canertech was shut down. Further funding of the gas laterals construction program was deferred and never resurrected.

Another target was federal spending on energy research and development, especially R&D involving nonconventional sources of energy and new energy technologies. The Division of Energy at the National Research Council of Canada – the lead federal agency for renewable energy R&D – was phased out. A \$60 million/year program supporting work in solar energy, fusion energy, wind energy, hydrogen and energy storage, bioenergy, heat pumps, tidal energy and energy conservation in buildings was virtually dismantled over 18 months. The federal Department of Energy, Mines and Resources also lost much of its discretionary funding for renewable energy R&D.

Through this budgetary initiative, the federal government largely withdrew its support of alternative energy R&D and signalled that it would be much less involved in the development of Canada's energy system.

More sweeping changes in federal energy policy soon followed. During 1985 the Government of Canada negotiated two pivotal agreements with the producing provinces of Western Canada. In the Western Accord of 28 March 1985 and the Agreement on Natural Gas Markets and Prices of 31 October 1985, the federal government moved to deregulate the marketing of crude oil and natural gas.

The Western Accord decontrolled the price of crude oil on 1 June 1985, allowing the price to move in response to market forces. This marked the end of Canada's Oil Import Compensation Program. The Canadian Government removed the Natural Gas and Gas Liquids Tax, the Incremental Oil Revenue Tax, the Canadian Ownership Special Charge, the Crude Oil Export Charge and the Petroleum Compensation Charge. The Petroleum and Gas Revenue Tax was removed from new production and phased out on prior oil and gas production by year-end 1988. All of these taxes and charges had been part of the pre-existing system of administered

prices. In rescinding these taxes, the federal government sacrificed revenue to the benefit of the petroleum industry. In return, industry spokesmen predicted that as many as 300,000 new jobs could be created by a healthy petroleum sector. Plummeting oil prices in 1986 ended these optimistic forecasts.

The National Energy Board removed its restrictions on short-term exports of both light and heavy crude oil to the United States, allowing Western Canadian producers to address the concern of shut-in production. The Petroleum Incentives Program was terminated one year after the announcement of the Accord, although an extension applied to existing Exploration Agreements on federal lands.

The Natural Gas Agreement dealt with a more complicated marketing situation in Canada. Natural gas, unlike crude oil, had traditionally been sold in Canada and in the U.S. export market through long-term contractual arrangements which provided the financial underpinning for developing an expensive infrastructure for transporting and distributing natural gas. Given the uncertainties involved in future financial arrangements to underwrite these costs, the federal government announced a one-year transition during which domestic wholesale prices for natural gas were frozen. This transitional period expired on 31 October 1986, following which the purchase and sale of gas became freely negotiated.

Although price deregulation removed most of the distortions in energy markets, it was nonetheless becoming apparent that market forces were not a complete substitute for energy policy-making in all circumstances. The unencumbered market was behaving well on a day-to-day basis, but issues with a longer-term focus and resolution – exemplified by national energy security, the linkage between energy development and regional development, and such environmental concerns as acid gas and greenhouse gas emissions – were not being properly addressed. For these and other reasons the federal government launched the Energy Options process, a year-long canvassing of views in all regions of the country and from all interested parties on energy policy-making. The result was the August 1988 document *Energy and Canadians: Into the 21st Century. A Report on the Energy Options Process*.

The Energy Options report was referred to the House of Commons Standing Committee on Energy, Mines and Resources, which is expected to report on the subject about the time that this report goes to print. The Standing Senate Committee on Energy and Natural Resources requested and received from the Senate a reference to study the Energy Options report as well, and will engage in that task upon completion of this study of Petro-Canada. The federal government has yet to comment publicly on the Energy Options findings.

C. The Free Trade Agreement

One of the most far-reaching policy initiatives of the Progressive Conservative Government was its negotiation of the Canada/United States Free Trade Agreement (FTA), which came into effect on 1 January 1989. Chapter Nine of the FTA is a

comprehensive and controversial arrangement covering all aspects of energy trade between the two countries.

The FTA subjects Canadian-U.S. energy trade to a much more explicit regime of trade rules than that embodied in the General Agreement on Tariffs and Trade (GATT). Energy trade in the mid-1980s comprised about 10% of the total bilateral trade in goods in what is the world's largest and most complex trading relationship. Approximately 85% of all Canadian energy exports are sold into the United States, including more than one-third of our domestic crude oil and natural gas production. An important feature of the FTA is an implicit obligation on the part of the two national governments to address the impact of domestic energy regulation on the cross-border trading relationship.

As analysts have pointed out, the FTA is not a symmetrical trading relationship between Canada and the United States.

...A guaranteed open market between the two nations without other concessions from Canada would not have been acceptable to the U.S. Congress, since Canada is effectively gaining access to a market ten-times the size of its own and the U.S. to one only one-tenth the size of its domestic market. In exchange for assured continued open access to the larger American market to Canada, the U.S. obtained concessions in other areas such as American access to Canadian investment and financial markets, automotive policy, trade in services and energy policy. (Battram and Lock, 1988, p. 332)

Canada's overarching objective in negotiating the energy provisions in the Free Trade Agreement was to secure and enhance Canadian access to the U.S. market. The desire on the part of U.S. negotiators was to assure access to reliable supplies of Canadian energy, viewed as a potentially significant contributor to U.S. security. This difference in approach reflected the fact that Canadian negotiators thought of energy primarily as an economic commodity while U.S. negotiators viewed energy much more as a strategic commodity. It has also been claimed that the successful conclusion of the FTA negotiations was linked by the American side to Canada's willingness to include the energy stipulations of Chapter Nine in the agreement.

Provisions governing energy trade are not limited to Chapter Nine. The FTA incorporates the GATT requirement that each party accord "national treatment" to the goods of the other party. In the case of energy, the national treatment provision amounts essentially to a non-discrimination rule. On the other hand, the FTA did not resolve the issue of domestic subsidies on bilateral trade.

The FTA broadly defines the energy goods covered by its provisions to include: solid fuels (coal, coal, peat, etc.); liquid fuels (crude oil, refined products and liquefied petroleum gases); gaseous fuels (natural gas, ethane, coal gas, etc.); electricity; and nuclear fuels (uranium, spent fuel, heavy water, etc.).

Article 902 refers to import and export restrictions. Although the GATT covers trade in energy goods, the FTA underscores the intent of the U.S. and Canadian Governments that bilateral energy trade should hereafter be governed by a more explicitly stated regime. The intent of the FTA is that energy goods from one country should be able to compete in the markets of the other country without facing regulatory barriers that discriminate on the basis of national origin. Three specific restrictions – two imposed on the United States and one imposed on Canada – received special treatment. The United States is required to exempt Canada from any restriction on the enrichment of foreign uranium under the Atomic Energy Act. Canada is also given a partial exemption from the U.S. prohibition on exporting Alaskan oil, imposed by the Export Administration Act of 1979. Under the FTA, up to 50,000 barrels per day of Alaskan oil may be exported to Canada on an annual average basis, subject to the condition that the oil be transported to Canada from a location within the lower 48 states. This condition triggers the "Jones Act" requirement that U.S.-flagged vessels be used in this export trade. The third provision requires Canada to exempt the United States from the Canadian Uranium Upgrading Policy.

It should be noted in this context that the oil-sharing provisions of the IEA take precedence in the event that an oil emergency is declared and there is any incompatibility between the FTA and the IEA stipulations.

Article XX of the GATT allows a broad range of circumstances in which nations can restrict export trade. The Energy Chapter of the FTA extends the GATT approach in two respects. First, it curtails more severely than does the GATT the circumstances in which a domestic supply shortfall can be used to justify restrictions on exports. Second, the FTA narrows the "national security" exception contained in the GATT.

Because the breadth and generality of the GATT exceptions were viewed as too permissive for the purposes of the FTA, Article 904 was written to narrow those exceptions. Under paragraph (a) of Article 904, if either party reduces the supply of an energy good, that reduction must be shared in the same proportions by both the domestic and export markets. Paragraph (b) prohibits the imposition of a higher price for exports of an energy good than the price of comparable domestic sales when that higher price results from licences, fees, taxation or minimum price requirements. Paragraph (c) prohibits the disruption of normal channels of supply or of normal proportions among specific energy goods supplied to the other party. These constraints were designed to counter the restrictions that pervaded the energy export policies of both countries in the 1970s and early 1980s.

The FTA should provide a solid basis for achieving the principal goals of the two countries in entering into the energy negotiations – for Canada, achieving assured access to U.S. markets, free of "energy policy" interventions for protectionists distortions and for the U.S., the ability to procure Canadian energy supplies on a long-term, reliable basis, free of "energy policy" and nationalistic interventions in times of perceived shortage.

(Battram and Lock, 1988, p. 384)

The major trade-off for Canada to obtain guaranteed U.S. market access, given the preponderant southern flow of energy, has been to surrender an element of freedom in domestic energy policy-making.

D. Harmonizing Deregulation and Strategic Planning

During Petro-Canada's lifetime, Canada has had two profoundly different energy policy regimes. Prior to the election of late 1984, the Liberal Government intervened extensively in the energy sector, manipulating prices, directing petroleum industry activity, promoting energy conservation and alternative energy development, and fostering off-oil initiatives. Since the 1984 election, the Progressive Conservative Government has moved to deregulate energy markets, end most of the incentives for conservation, alternative energy development and off-oil substitution, and has championed market forces as the arbiter of energy development. The Committee knows of no other industrialized nation that has undergone such a remarkable energy policy swing in the 1980s.

In the opinion of some of the Committee's witnesses, Petro-Canada no longer serves any useful policy role nor should it. Not only is our national oil company an inappropriate policy vehicle but there is no need for government to be involved in policy-making at all. Referring to the issue of national energy security, Ron Hirshhorn, a senior economist with the Economic Council of Canada, said to the Committee:

...Emergency planning – including, perhaps, the establishment of an oil stockpile in Eastern Canada – is necessary to reduce the country's vulnerability to any short-term disruptions in oil supply. But long-term security is a different issue. This is best sought not through government planning and direction but by fully exposing Canadians to world energy market fluctuations and allowing supply and demand to respond to market signals.

(Canada, Senate, Standing Committee on Energy and Natural Resources, 11 December 1989, p. 8)

Thomas Kierans stated that he was generally unconcerned about the issue of Canadian energy security, with one exception and that was natural gas. He observed that the notion of a Free Trade Agreement rests on the concept of a market economy and markets clearing. The gas market does not work that way because there isn't an inexpensive transportation network and there aren't enough players in the game.

Michael Walker of the Fraser Institute expressed his strong support for privatizing Petro-Canada. Referring to Petro-Canada's origins, he characterized the Corporation as an historical mistake "conceived in paranoia and suspicions about the petroleum industry" and "born in the general atmosphere of contempt for the private sector and mistrust of the competitive market system generally" (*Ibid.*, 18 December 1989, p. 37). Canadians were mistaken in believing that Petro-Canada would provide for national energy security. In fact, according to Dr. Walker, assessing Petro-Canada's

performance in achieving its public policy goals in general is "a useless preoccupation because the goals themselves were inappropriate" (*Ibid.*, p. 38).

The Canadian Association of Oilwell Drilling Contractors brought a different perspective. In their opinion, Petro-Canada had harmed the petroleum service industry and had ignored the most cost-effective Canadian targets for developing new petroleum reserves by taking over three "aggressive explorers" in Western Canada – ARCO, Pacific Petroleum and Petrofina Canada – and redirecting much of their exploratory effort into the frontiers. Most of Petro-Canada's subsequent drilling activity in Western Canada has been in developing existing fields. "The company has, for the most part, purchased existing production in the [Western Canada sedimentary] basin and drilled development wells to keep pace with the depletion rates" (*Ibid.*, 16 November 1989, p. 68).

Herschel Hardin, an author and consultant, argued for retaining Crown corporations like Petro-Canada because they can be a powerful vehicle for regional development and are more disposed to a "community-centred impulse". Moreover, in contrast to the view frequently advanced, publicly owned companies often enhance market competition:

...Where in a market situation you have companies that have diverse ownerships, diverse cultural roots, let's say, or diverse social roots, where you have privately owned companies, you have publicly owned companies, you have co-operatively owned companies, you are less likely to have – it doesn't follow absolutely all the time – tight oligopolies, you are less likely to have the kind of conspiratorial agreement or even make-do agreement that results in oligopoly to the cost of the consumer. (*Ibid.*, p. 90)

In the Committee's view, a return to freer energy markets has served Canada well in the day-to-day operations of the energy marketplace. In other respects, however, the Committee contends that the free market is insufficient to serve national energy interests. This inadequacy is evident in at least three respects.

First, market forces by virtue of their limited time horizon and concern with the corporate bottom line are not adequate to protect the public in the area of environmental concern. The private sector has a long history of externalizing environmental costs, which has led to a daunting array of pollution problems facing society today. Governments are increasingly recognizing the need for intervention to address environmental problems.

Second, long-term R&D programs to develop new sources of energy and new energy technologies for our future require sustained funding for years and sometimes decades before the commercial potential of these technologies is realized. Governments cannot depend on fluctuating market forces to provide the continuity that industry would require in many cases to sustain such long-term R&D programs. It is evidently in the national interest, therefore, that governments engage in or support

such sustained research and development to insure that new energy sources and technologies become available when required in our future energy development. The costly and decades-long drive to commercialize fusion power is one example of energy R&D almost entirely underwritten by government. Much of the renewable energy R&D performed in the 1970s and 1980s in industrialized countries has been funded, and often performed, by governments.

Third, energy is more than an economic good; it is a strategic commodity whose ready availability at a reasonable price is fundamental to the economic and social well-being of all nations. This fact is recognized in most industrialized countries and acknowledged in their energy policy-making. Whether this concern with energy security takes the form of a strategic oil stockpile, the maintenance of a national distribution system, state-to-state negotiations, incentives to develop energy sources that may not currently be economic, or some other form, most countries recognize that such planning and the costs of such initiatives constitute a form of national insurance.

In launching the Energy Options process, the Canadian Government was implicitly acknowledging that energy policy had to be based on something more than the operation of the free market. From another perspective, the attempt by Canada's Environment Minister to formulate policy proposals addressing environmental concerns – many of which derive from our use of energy – confirms the need for a guiding hand in energy development. This guidance should be based on a long-range strategic plan formulated by the government, to address issues whose resolution lies beyond the restricted horizon of market forces.

In fact, market forces can serve as a tool in reaching long-term goals. Today's energy markets are often tilted with subsidy programs of various types, usually directed at aspects of conventional energy supply at the expense of energy conservation and renewable energy development. As was argued by Amory Lovins in his remarks to the Committee, there are numerous opportunities to conserve energy that provide a net economic return – opportunities that should be market driven on a "level playing field". They are not being pursued diligently because of inertia in our large energy institutions, because of subsidies that may tilt the economics in favour of a supply-side solution, because of rate structures that may reward consumers for greater energy use, and because of a lack of information about new energy-conserving technologies. Government can play a positive role in overcoming these impediments without unduly influencing the market. The approach is gentle guidance over the long run, not brute force to make rapid changes in the energy system because of a failure in policy to anticipate disruptions and to build flexibility into the energy supply system.

Chapter Three

The International Energy Situation

A. OPEC's Resurgence

Oil and natural gas resources are distributed irregularly over the world. According to data compiled by Joseph Riva Jr. (Riva, 1987), the world's original endowment (prior to any production) of recoverable, conventional light and medium crude oil totalled an estimated 1,635 billion barrels. Of this calculated amount, about 32% has been consumed and an estimated 30% remains to be discovered. The other 38% constitutes present proved reserves of conventional light-medium crude oil. Of the more than 1,100 billion barrels of light-medium crude oil yet to be consumed (proved reserves plus undiscovered, recoverable crude oil), 78% is thought to lie in the Eastern Hemisphere.

The world's original endowment of recoverable natural gas has been estimated to contain energy equivalent to almost 1,900 billion barrels of oil, including a calculated 340 billion barrels of natural gas liquids (NGL). Roughly half of this resource has been discovered and about 14% consumed. Of the remaining gas and NGL reserves and undiscovered recoverable gas resource, approximately 79% is believed to be located in the Eastern Hemisphere.

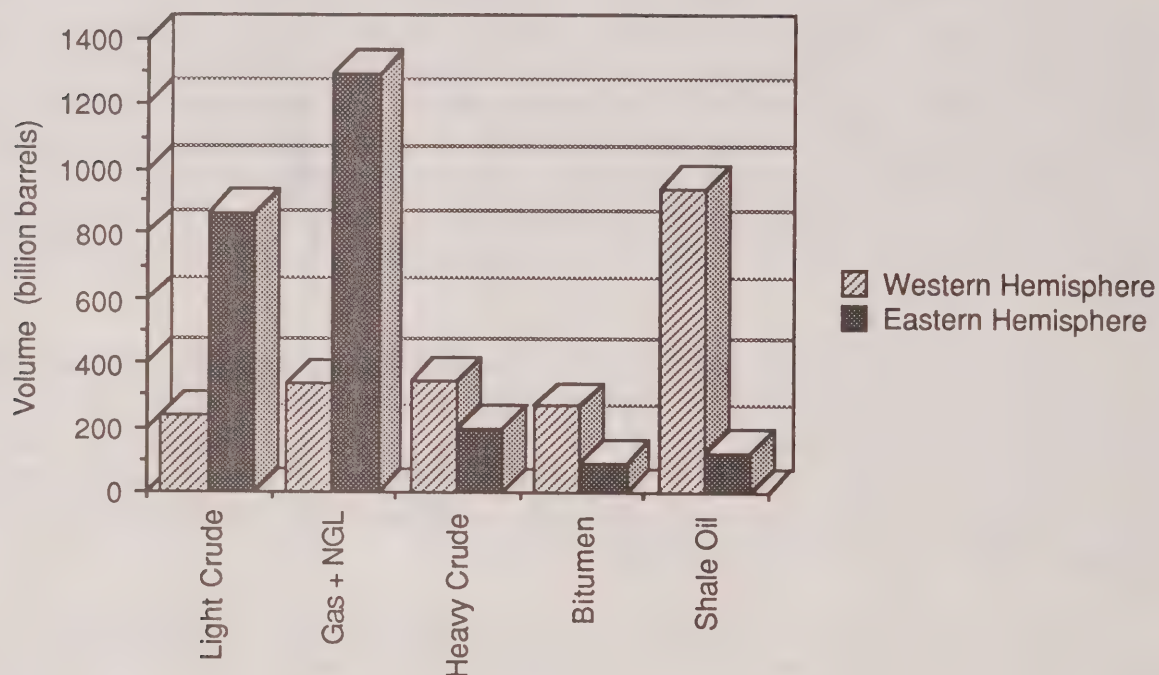
Turning to the heavy hydrocarbons, the world's original endowment of heavy oils is estimated to have been about 608 billion barrels, of which 85% is considered to have been discovered but only 11% consumed. Of the 540 billion barrels of unconsumed heavy oil, 64% is assigned to the Western Hemisphere.

Known bitumen deposits are assessed by Riva to contain roughly 354 billion barrels of recoverable crude oil, with 76% of this resource lying in the Western Hemisphere. Known oil shale deposits may hold about 1,065 billion barrels of recoverable oil; 88% of this resource is thought to reside in the Western Hemisphere. Such estimates are at best only a rough guide to the amount of the resource which may be recoverable, since they depend on the cut-off assumed in bitumen or shale oil content for economic extraction, and on limits of overburden thickness and deposit thickness for economic recovery. Some Canadian experts would attribute substantially larger quantities of recoverable bitumen to the oil sands of Alberta than does Riva.

Such uncertainty does not detract from the point to be made regarding Riva's analysis. The lighter, more desirable petroleum fuels, which are less costly to produce and process, lie predominantly in the Eastern Hemisphere. The heavier, less desirable petroleum fuels, which are more costly to produce and process, lie predominantly in

the Western Hemisphere. Riva has calculated that the world's total, original endowment of all forms of petroleum was roughly equivalent to 5,560 billion barrels of oil. Figure 13 displays the hemispheric disposition of remaining reserves and recoverable undiscovered resources of petroleum, using the Riva estimates.

Figure 13: Remaining Recoverable Petroleum Resources in the Western and Eastern Hemispheres



Source: Riva, Joseph P., Jr., "Fossil Fuels", *Encyclopedia Britannica*, 1987, p. 588-612.

Approximately 40,000 oil fields have been discovered worldwide since 1860. Thirty-seven "supergiant" fields – fields containing more than five billion barrels of recoverable crude oil – have been found and these fields originally contained an estimated 51% of all the conventional crude oil discovered to date. The Persian Gulf region contains 26 of the 37 supergiant fields and 11 are located in Saudi Arabia. The world's largest oil field, Ghawar, was found in 1948 and its 86 billion barrels of recoverable oil transformed Saudi Arabia into the world's leading oil nation. Kuwait's Burgan field, the second largest, originally contained 75 billion barrels of recoverable oil. Two supergiant fields have been discovered in each of the United States (East Texas and Prudhoe Bay), the Soviet Union, Mexico and Libya. Algeria, Venezuela and China hold one each.

Almost 300 "giant" oil fields – those containing 500 million to 5 billion barrels of recoverable oil – account for another 30% of recoverable crude oil. Approximately 1,000 additional fields each hold from 50 million to 500 million barrels of recoverable oil and represent about 15% of the world's known oil. Thus 95% of the world's known recoverable crude oil is contained in less than 5% of discovered oil fields.

This pattern of oil occurrence and 130 years of petroleum exploitation have established two principles applying to global oil resources. First, most of the world's oil is contained in relatively few large fields, but most fields are small. Second, average field size and the quantity of oil found per unit of drilling decrease as exploration progresses. In any oil-producing region, the large fields tend to be discovered early in the cycle of oil production.

Riva estimates that the world's remaining recoverable, conventional crude oil (proved reserves plus undiscovered resources) amounts to 1,200 billion barrels. At the current rate of production of about 20 billion barrels per year, that quantity of oil would last for 50 years before output theoretically became limited by the resource base. Because this oil is so unevenly distributed, however, future oil availability must be considered on a country-by-country basis to determine when and where supply constraints will appear. Riva has assessed the oil-producing prospects of 29 countries, ranked by their original recoverable oil endowment. Assuming that proved reserves will be established in the future at the same statistical rate observed in the past and that the reserves/production ratio will not fall below nine in these countries (a value characteristic of producing regions in their declining years), he calculated the number of years that each country could sustain its 1986 level of oil production. These results are summarized in Table 7.

Proved remaining reserves of conventional crude oil are approximately 1,000 billion barrels. Two-thirds of this amount lies in the Middle East, as the data for year-end 1989 taken from *Oil & Gas Journal* in Figure 14 illustrate. Reserves in Figure 14 are first characterized as OPEC or non-OPEC. The non-OPEC reserves are subdivided into OECD, LDC (less developed countries) and CPE (centrally planned economies or the Communist countries).

OPEC holds an estimated 76.5% or 767 billion barrels of proved reserves of conventional crude oil. The OECD claims just 5.3% or 53 billion barrels. The United States and Canada together hold little more than 3% of world reserves. The North Sea holds less than 2%, despite its current influence in world oil trade. Of particular note, the OECD countries consume more than half of the world's oil but hold only about one-twentieth of proved conventional oil reserves.

Within OPEC, Saudi Arabia, Kuwait, Iran and Iraq dominate. These four nations are estimated to hold 55% of the world's conventional crude reserves, and 71% of OPEC's reserves. Among non-OPEC producers, the Soviet Union and Mexico stand first and second respectively. Between them, they account for 49% of non-OPEC reserves and 11.5% of world crude reserves.

Table 7: Projections of Future Oil Production Capabilities

Production Decline Begins (a)	Country	Production Potential in 2000 Compared to 1986 (b)
1987-1990	United States	Decline between 25% and 50%
	Peru	Decline between 25% and 50%
	United Kingdom	Decline greater than 50%
	Brazil	Decline between 25% and 50%
	Colombia	Decline between 25% and 50%
1991-1995	Argentina	Decline between 25% and 50%
	Egypt	Decline between 25% and 50%
	Canada	Decline less than 10%
	Soviet Union	Decline between 10% and 25%
1996-2000	Australia & New Zealand	Decline between 25% and 50%
	India	Level production
	Malaysia & Brunei	Level production
2001-2005	Ecuador •	Level production
	Oman	Level production
2006-2010	Qatar •	Level production
	Indonesia •	Level production
2021-2025	China	Level production
2026-2030	Nigeria •	2 times 1986 production
2031-2035	Algeria •	3 times 1986 production
2036-2040	Mexico	2 times 1986 production
2056-2060	Venezuela • & Trinidad	3 times 1986 production
2061-2065	Libya •	4 times 1986 production
2066-2070	Norway	2 times 1986 production
2071-2075	Tunisia	2 times 1986 production
2076-2080	United Arab Emirates •	5 times 1986 production
2091-2095	Saudi Arabia •	7 times 1986 production
2096-2100	Iran •	6 times 1986 production
2106-2110	Iraq •	5 times 1986 production
2171-2175	Kuwait •	12 times 1986 production

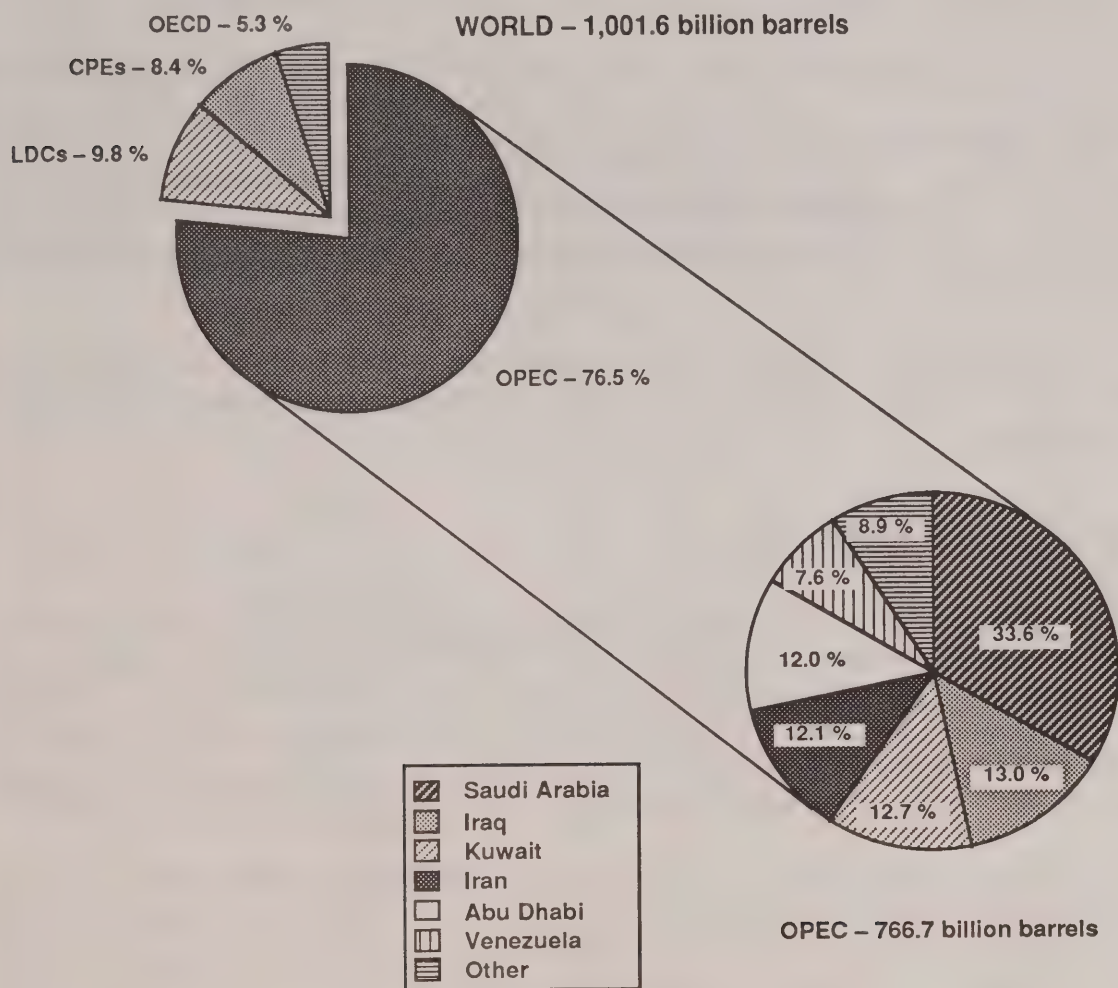
Notes: (a) The analysis was divided into five-year increments.

(b) The value given is not a production forecast but an indication of what could be achieved if the oil resource base calculated to exist were exploited at the maximum rate.

• Denotes a member of OPEC.

Source: Riva, Joseph P. Jr., *The World's Conventional Oil Production Capability Projected into the Future by Country*, Report #87-414 SPR, Congressional Research Service, Library of Congress, Washington, May 1987, pp. 16-17 and 19.

Figure 14: Share of World Proved Oil Reserves by Geopolitical Distribution



Source: "OPEC's Reserves Shares Up in Turbulent '80s", *Oil & Gas Journal*, 25 December 1989, pp. 41-45.

The global pattern of oil reserves does not match the pattern of crude oil production. Some countries are producing their reserves at high rates – notably the U.S.S.R., the United States, the United Kingdom and Canada – and other countries are producing their reserves at comparatively low rates – such as Kuwait, Saudi Arabia, Iraq and Mexico. The ratio of year-end proved reserves to production over the year is known as the reserves/production ratio (R/P ratio) and provides a measure of

the longevity of current reserves. To illustrate, year-end 1989 proved reserves of crude oil in the United States were 25.86 billion barrels and 1989 production averaged 7.68 million barrels/day. Thus the R/P ratio for the U.S. at year-end 1989 was $25.86 \text{ billion} \div (7.68 \text{ million} \times 365 \text{ days}) = 9.2/1$ (usually written simply as 9.2). Figure 15 displays reserves/production ratios for the world as a whole; for OPEC, the OECD, the LDCs and the CPEs; and for important producers within each of these groupings.

Figure 15 reinforces the observation that OPEC is currently underproducing its reserves relative to the remainder of the world. As a group, OPEC had a reserves/production ratio of 97 at year-end 1989, whereas the OECD nations stood at 11 and the CPEs at 15. Led by Mexico, the LDCs occupy an intermediate position with an R/P ratio of 29. The world's two leading producers – the Soviet Union and the United States– have R/P ratios of 13 and 9 respectively. Saudi Arabia, the third largest producer, has an R/P ratio of 142.

The conclusion to be drawn from this analysis is inescapable: with time, world oil production will again become concentrated in OPEC in general and in the Middle East in particular.

B. U.S. Energy Prospects

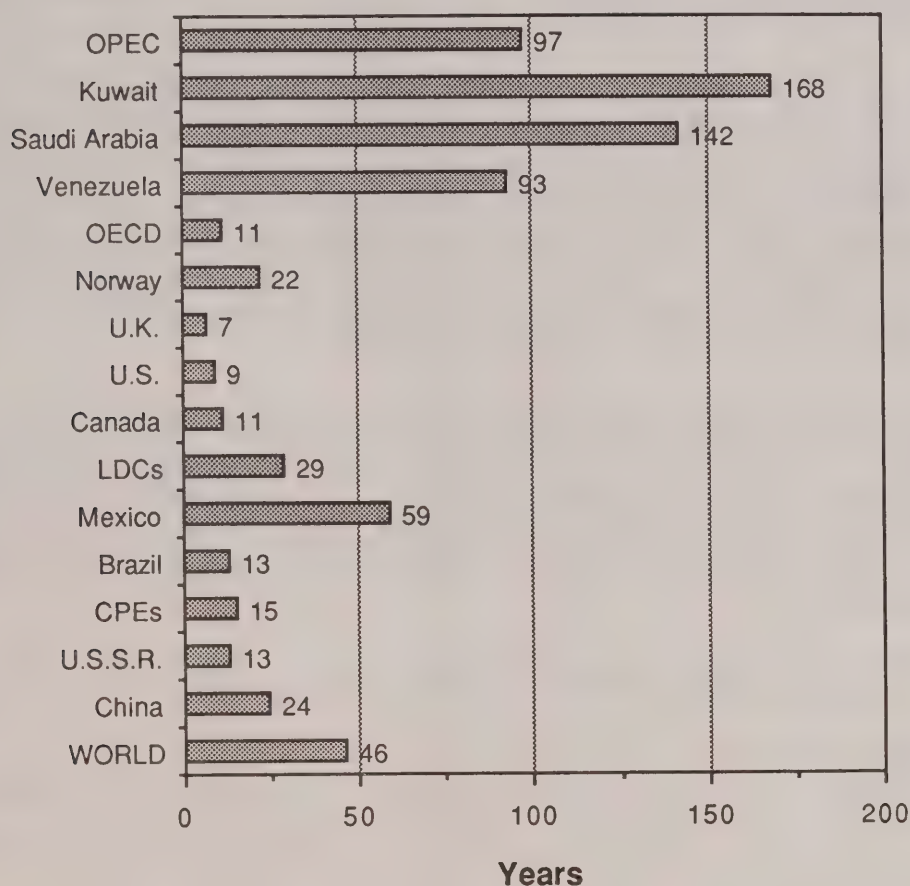
The United States is the world's largest consumer of energy. Prior to 1970, domestic energy production and consumption were close to balancing. Since 1970, the year in which U.S. oil production peaked, the gap has widened between energy demand and supply. In 1988, the United States consumed more than 80 quadrillion (80×10^{15}) British thermal units (Btu) of energy – the highest level of energy consumption in U.S. history – and 1.5% higher than the previous peak year of 1979.

U.S. energy consumption is about evenly divided among the three end-use economic sectors: industry, transportation, and residential and commercial use combined. In 1988, the generation, transmission and distribution of electricity in its various end uses accounted for approximately 35% of total U.S. primary energy needs. Petroleum products met 97% of the demand for energy in the transportation sector and transportation accounted for more than 60% of the 1988 consumption of oil in the United States.

Oil, including natural gas liquids, is the dominant energy commodity in the U.S. economy, currently satisfying about 43% of the American requirement for primary energy. Although the United States is the world's second largest oil producer after the Soviet Union, domestic oil production is declining slowly. This decline continued in 1989, with oil production falling to an average level of 9.2 million barrels per day, the lowest output in 25 years. During 1989, domestic oil demand averaged 17.2 million barrels/day which, although lower than the 1978 peak demand of 18.8 million barrels/day, was still higher than production by approximately 8 million barrels/day. Imported oil in 1989 averaged 41% of domestic use; in recent months imports have represented more than 50% of domestic demand. The cost of importing oil in 1989

was \$US 49 billion, about 45% of the \$US 109 billion trade deficit.

Figure 15: Conventional Crude Oil Reserves/Production Ratios at Year-end 1989



Source: Derived from "OPEC's Reserves Share Up in Turbulent '80s", *Oil & Gas Journal*, 25 December 1989, pp. 44-45.

Natural gas provides almost one-quarter of the energy used in the United States today. This fuel is especially important in the residential sector, where it handles nearly half of end-use energy needs. In 1988, 18 trillion cubic feet (Tcf) of domestic natural gas was marketed in the United States, supplemented by more than 1.2 Tcf of Canadian gas imports. Although the U.S. gas "bubble" – a surplus in deliverability over domestic demand – has persisted for a number of years, this excess availability has largely disappeared. Today, imports from Canada satisfy approximately 7% of the U.S. demand for gas and this share is expected to rise

throughout the 1990s.

Domestic proved reserves of natural gas are about ten times as large as current annual production and estimates of undiscovered gas supplies are encouraging, but it remains questionable whether rising domestic demand can be adequately supplied by domestic production. The environmental advantages of using natural gas in preference to other fossil fuels is strengthening demand. This is particularly true in the case of new electrical generating capacity where legislation and environmental concern are promoting the development of gas-fired cogenerating units in preference to large coal-fired and nuclear plants.

Coal is the most abundant fossil fuel in the United States. More than one-quarter of the world's total known coal lies within U.S. borders; coal represents 90% of all known U.S. fossil fuel resources. In 1989, 975 million tons of coal were mined for domestic use and for export. Within the U.S., 86% of the coal consumed went into the generation of electricity and provided about 55% of the nation's electric power. The outlook for the future U.S. use of coal is clouded, however, because of public concern about the environmental impacts of its use and because of the rising costs of meeting more stringent emission standards.

Hydro-electric generation accounts for approximately 10% of the U.S. production of electricity. Although the physical potential for expanding hydro-electric generation is large, there are many environmental, statutory and regulatory constraints to accomplishing this. Given these uncertainties, many energy observers consider it likely that at best hydro-electricity in the future will maintain its current share of U.S. energy production.

In 1989, 110 nuclear generating units produced about 20% of all electricity generated in the United States, second only to coal as the source of domestic power. In recent years, however, controversy surrounding the use of nuclear power as a safe and economical source of electricity has increased. The accident at Three Mile Island Unit 2 in Pennsylvania followed by the Chernobyl accident in the Ukraine raised public apprehension. Since the early 1970s, more than 100 planned nuclear generating units have either been cancelled or deferred indefinitely. Only three units remain in construction and no new power reactors are being ordered. The growth of the nuclear industry in the United States is at a virtual standstill.

Public concern is particularly focused on the safe permanent disposal of high-level radioactive waste materials. Recognizing this public mood, the U.S. government has identified a specific site at Yucca Mountain in Nevada as the location for the nation's first radioactive waste disposal facility. If site studies indicate that Yucca Mountain is a suitable location for such a facility, the U.S. Department of Energy will recommend it to the President for construction of a repository.

In addition to the so-called conventional forms of energy – crude oil, natural gas, coal, hydro-electricity, and nuclear-electricity – there is the prospect of using renewable sources to a much greater extent in the future. Apart from hydro-electricity,

the three fundamental sources of renewable energy are solar energy (including direct solar radiation, biomass, wind energy, ocean currents and wave energy), geothermal energy and tidal energy. Although the United States formerly had a large and active R&D program to exploit renewable energy sources, much of this activity was curtailed during the Reagan Administration. It will take some years to re-establish a vigorous R&D program for the renewables.

A longer-term energy option is nuclear fusion. As opposed to fission power where heavy atoms are split accompanied by the release of energy, the fusion process involves light atoms combining to form heavier elements, also accompanied by the release of energy. The fusion process powers stars and extreme conditions have to be created in a man-made fusion reactor to duplicate this process. Controlled fusion has not yet produced net power and the economics of producing electricity from fusion are not, therefore, known. Many engineering barriers to the commercialization of fusion power remain to be overcome and the cost of developing this energy source is extremely high. The cost of attempting to harness fusion power is so great that much of the effort is carried forward in international programs. Even the more optimistic observers consider that a commercial fusion reactor lies at least 25 years in the future.

Given the deteriorating U.S. energy situation, and the rising reliance on imported oil in particular, President Bush directed the Secretary of Energy on 26 July 1989 to begin developing a comprehensive National Energy Strategy. The department conducted 15 public hearings across the United States at which more than 375 witnesses appeared. In addition, state and local governments, consumer organizations, business, industry and individuals contributed more than 1,000 written submissions. The first product of this consultative process is an Interim Report compiling public comments. The end of the process is a draft National Energy Strategy to be presented to President Bush in December 1990 for his consideration.

The National Energy Strategy will use 1990 as a baseline reference and will contain short-term, medium-term and long-term recommendations reaching out to the year 2030. It is noteworthy that the Interim Report stresses the need for examining U.S. energy prospects within the "...framework of a comprehensive energy strategy..." Lacking a comprehensive strategy, "Piecemeal and divisive tactics, whether promoting one option or obstructing another, will increasingly become the order of the day."

Taken to its extreme, this mode of conducting our energy, strategic, economic, and environmental affairs threatens to result in national paralysis. We will have policies by default, rather than deliberation. Costs and benefits will not be adequately assessed or balanced – frustrating our Nation's ability to compete, and putting at risk our future standard of living.

For the United States to move successfully into the 21st Century, we must dedicate ourselves to increased communication, broadened perspectives, better understanding of concerns and issues, and renewed resolve to meet complex challenges with creativity and vigor. An integrated

National Energy Strategy, developed in concert with the American people, can provide a unifying means for moving towards these ends. (U.S., DOE, 1990, p. 3)

The Interim Report was organized around four themes identified in the public hearings: (1) increase the efficiency of energy use; (2) secure future energy supplies; (3) respect the environment; and (4) fortify the foundations of the energy system through basic science and research, improved education and technology transfer.

The National Energy Strategy is an ambitious attempt to formulate a coherent energy plan for the United States. It remains to be seen how successful this attempt will be in the face of entrenched energy interests, both producer and consumer, and a wide divergence of views regarding what an appropriate energy policy should be. It also remains to be seen how a new U.S. energy strategy will bear on Canada, given our close energy linkage to the United States through the Free Trade Agreement.

Chapter Four

Public Policy Considerations

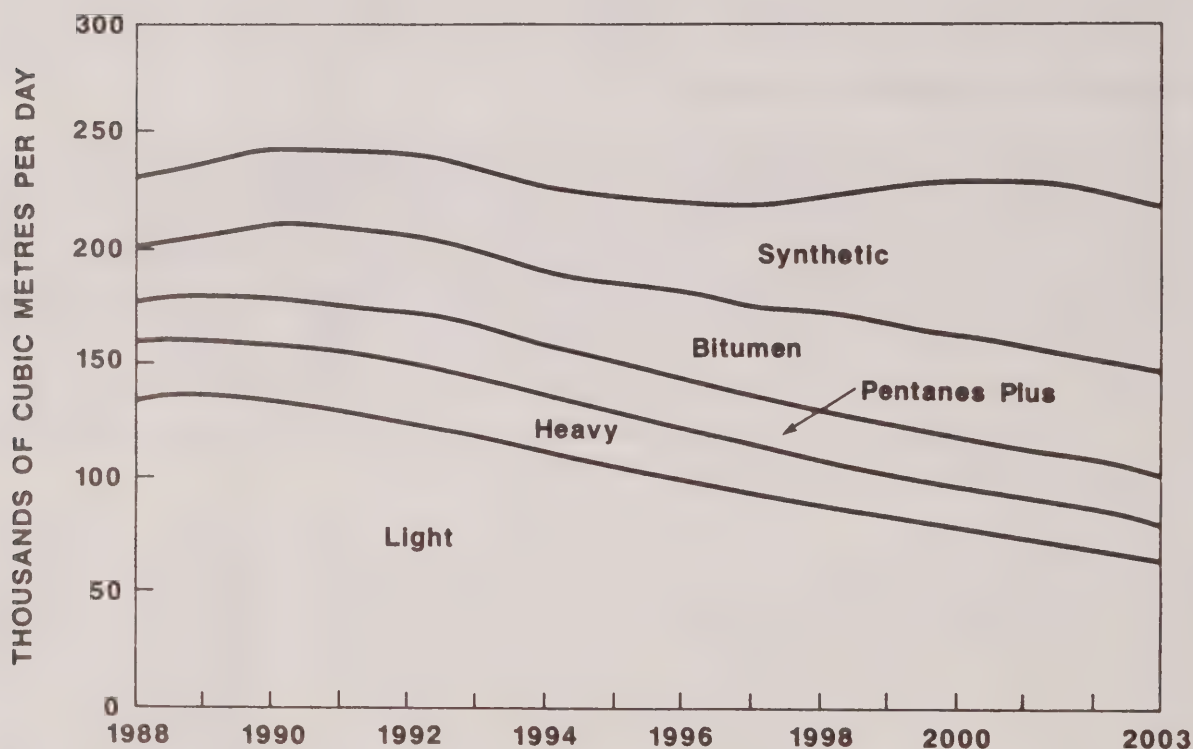
A. Security of Energy Supply

Canada is fortunate in having a wide range of conventional and renewable energy sources that it can call upon for its energy needs. Nonetheless, oil remains Canada's most important energy commodity and will maintain this position for some years to come. While ample in volume, the overwhelming share of Canada's oil resource takes the form of bitumen contained in the oil sands of Western Canada. Bitumen is costly to extract and expensive to process into usable petroleum products. The fact that sizable portions of both of Canada's operating integrated oil sands plants, Suncor and Syncrude, are for sale suggests the difficulty of realizing adequate profits from exploiting heavy hydrocarbons in today's oil market.

The production of conventional light oil is in decline in Western Canada. According to the projections of the Alberta Energy Resources Conservation Board (ERCB), conventional light crude output is expected to fall from 138,000 cubic metres per day in 1988 to 70,000 cubic metres per day or less in 2003, the end of the forecast period. The ERCB expects, however, that the total supply of Alberta oil will remain relatively constant over this period, with synthetic crude and non-upgraded bitumen output rising to offset the decline in light crude production. This forecast is predicated on rising oil prices (implying a sufficient degree of discipline in OPEC to control output), a continuing increase in U.S. domestic demand relative to domestic oil production, and little impact by alternative energy sources on oil's share of Canadian energy use. A return to the depressed prices of 1986 would cause Canadian oil availability to be lower than forecast because development of high-cost oil resources would be impeded. On the other hand, a pricing regime higher than that anticipated by the ERCB would encourage the development of new and higher-cost sources of supply. Figure 16 displays the intermediate pricing regime ("Base Case 2"), which assumes an average real increase in the price of crude oil of 3% yearly through 2003.

The Canadian Energy Research Institute (CERI) has projected Canadian crude oil supply and demand balances to the year 2008, in base case, high price and low price scenarios. Canada's domestic shortfall of light crude oil persists throughout the forecast period in both the base case and low price case. Under the high price assumption, Canada's production of light oil rises above domestic demand at the end of the forecast period. For the overall supply/demand situation, the CERI analysis indicates that Canada may again become a net importer of oil by the mid-1990s. Beyond the year 2000, the analysis indicates the strong possibility that Canada will be a net oil-importing nation.

Figure 16: Total Supply of Alberta Crude Oil and Equivalent as Projected by the ERCB, Base Case #2, 1988-2003



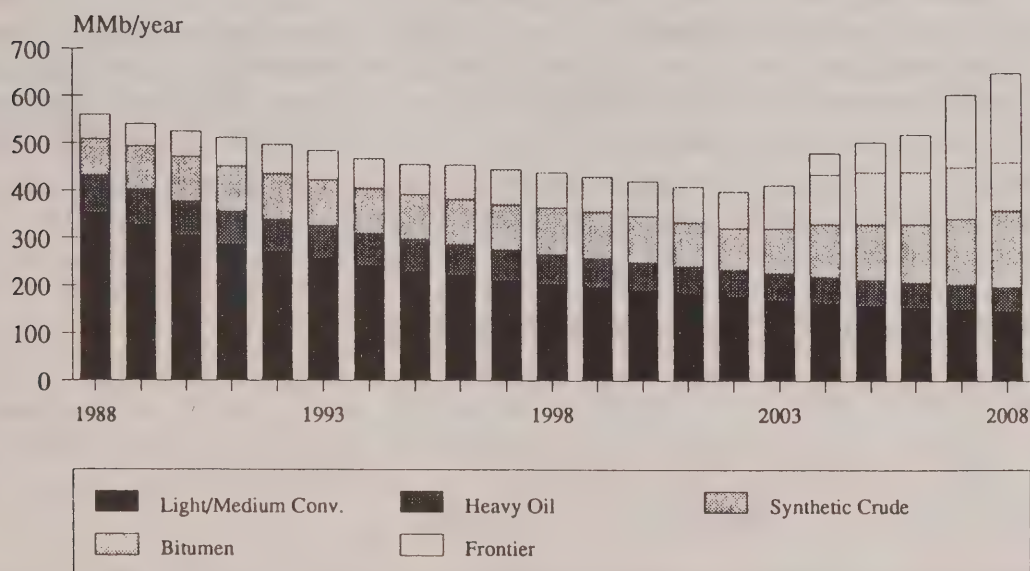
Source: Alberta, Energy Resources Conservation Board, *Alberta Oil Supply, 1988-2003*, Report 88-E, Calgary, December 1988, p. 53.

Figure 17 presents CERI's base case projection, using the intermediate pricing forecast, for all of Canada. CERI appears to be more optimistic about the rate of development of synthetic crude production in Western Canada than the ERCB.

Canada's internal oil supply/demand situation is much less balanced than the nationally aggregated statistics suggest. Responding to the Arab Oil embargo and price shock, the former Liberal Government extended the Interprovincial Pipe Line from its Sarnia, Ontario terminus to Montreal and subsidized the shipment of Western Canadian oil into the Quebec market. With the advent of deregulation under the new Government and the end of transportation subsidies, Western Canadian oil again began to flow south in large quantities into the United States. As they were in the

1960s and 1970s, Atlantic Canada and Quebec have again become dependent on imported oil for a substantial share of their energy requirements. Eastern Canada is less vulnerable to an OPEC-engineered disruption in world oil supply today because it purchases the bulk of its crude oil from the North Sea. Production in the U.K. sector of the North Sea, however, appears to have peaked and output in the Norwegian sector will probably peak in the 1990s. As non-OPEC oil production declines in the longer term, Eastern Canada will be compelled once again to turn to OPEC for the majority of its petroleum needs.

Figure 17: Canadian Production of Crude Oil from All Sources as Projected by CERl, Base Case, 1988-2008



Source: Tanner, James N. and Anthony E. Reinsch, *Canadian Crude Oil: Supply/Demand Balances*, Study No. 31, Canadian Energy Research Institute, Calgary, August 1989, p. 74.

In the case of natural gas, Canada has extensive reserves – approximately 100 trillion cubic feet – but about one-quarter of this gas lies in Canada's frontier regions and is not connected to southern markets.

Over the last two years, exports of natural gas to the United States have risen sharply, driven in part by an increasing public concern about the environmental impact

of energy development which has made it more difficult for American utilities to build large coal-fired generating stations. Much of this new gas moving south is being purchased in long-term contracts for gas-fired cogenerating capacity. The rate at which Western Canada's remaining uncommitted reserves of natural gas are being dedicated to the export market in long-term arrangements is a source of concern to this Committee and one which it addressed in its report, *Natural Gas: 1988*. Given that Canada cannot restrict the flow of natural gas to U.S. buyers under normal circumstances without invoking proportional sharing, the Committee recommended in its 1988 report that core market or "essential service" customers be required to contract their gas requirements for a minimum of ten years. The government has not responded to this recommendation.

Canada's potential for experiencing energy supply problems is not – or should not become – a function of deficiencies in our energy resource base; rather the Committee concludes that should energy supply difficulties arrive in the future, they are more likely to be the product of mismanaging our domestic energy resources and failing to take a long-term view of the importance of energy to Canada's economic, social and environmental well-being. If the cost of developing new energy supplies is the only consideration, then Canada may find itself importing greater quantities of lower-priced foreign oil and leaving higher-cost frontier and oil sands deposits and renewable energy sources undeveloped, reducing our short-term energy self-reliance. This prospect must be weighed against the effects of introducing some degree of economic inefficiency through promoting certain lines of energy development.

B. Canadianization of the Petroleum Sector

The recent history of Canadian ownership and control in the domestic petroleum industry is documented by the Petroleum Monitoring Agency (PMA). That history is presented here in Figures 18 and 19. (The PMA definitions of "ownership" and "control" are given in Appendix C of this report.)

Figure 18 illustrates how Canadian ownership and control have changed since 1980 in the domestic petroleum industry (based on upstream plus downstream revenues). Figure 18 presents ownership and control information based on upstream revenues alone. The data are year-end values and the period covered is the nine years from 1980 through 1988.

In both the total industry and upstream cases, Canadian ownership and control grew from 1980 through 1985. Since 1985, Canadian ownership and control have declined substantially in both the upstream sector and the total industry, although the trends across the total industry have been more divergent.

According to the PMA, three events in 1988 accounted for the major part of changes in Canadian ownership and control: the Amoco Canada takeover of Dome Petroleum, the British Gas partial purchase of Bow Valley Industries, and the Husky Oil takeover of Canterra Energy. Offsetting part of this foreign takeover activity were two

factors identified by the PMA: (1) revenues of foreign-controlled companies declined by 14% compared with a 9% drop in Canadian-controlled companies, having a positive effect on the level of Canadian control; and (2) there was an increase in participation by Canadian investors in publicly-traded, integrated, foreign-controlled companies, which had a positive effect on the Canadian ownership rate.

The **Petroleum Monitoring Agency** was established in 1980 as an independent agency whose Chairman reports directly to the Minister of Energy, Mines and Resources. The PMA's goals "...are to provide the federal government and Canadians generally with comprehensive and objective information on and analysis of the financial performance of the petroleum industry in Canada:

- (a) to enable the Government of Canada to better plan and develop policies for the management of Canada's energy supplies and resources, and,
- (b) to provide the Government of Canada and Canadians generally with assurances that those policies are being pursued and are effective." [Canada, PMA, 1989, p. 97]

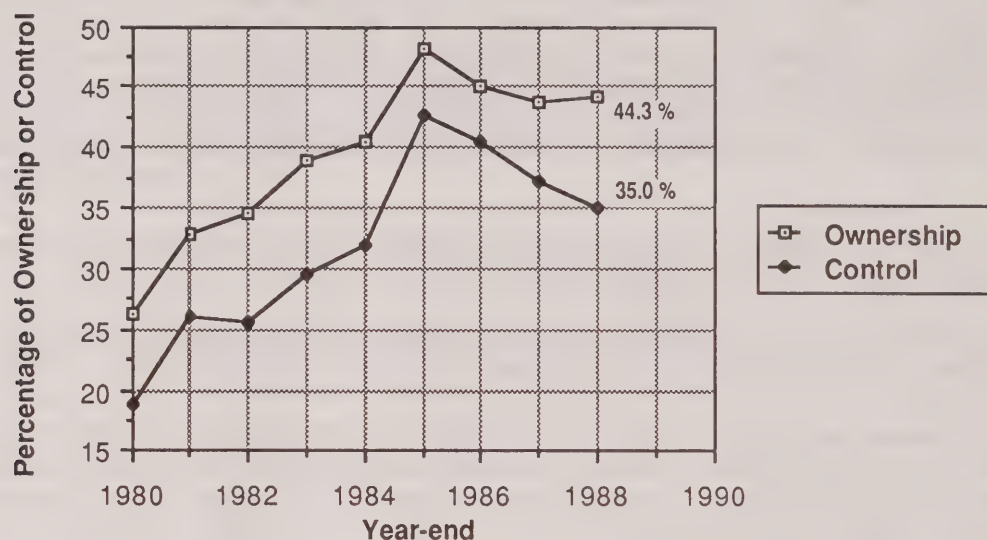
The PMA presents its findings in annual and semi-annual reports. Each corporation engaged in the exploration for, development, refining and marketing of oil and gas, and whose consolidated gross annual revenues or assets exceed \$10 million dollars, must report a prescribed array of information to the PMA twice each year.

The PMA states that the petroleum industry's gross revenues covered by its 1988 survey of returns from 127 reporting companies account for 89% of total upstream industry revenues as determined by Statistics Canada. The remaining 11% of upstream industry revenues accrued to companies whose revenues or assets fell below the Agency's reporting threshold. The degree of coverage in 1988 for other performance indicators was: (1) upstream production revenues – 89%; (2) upstream expenditures in Canada – 89%; (3) production volumes of crude oil and gas liquids – 87%; (4) production volumes of marketable natural gas – 92%; and (5) refined product sales volumes – 97%.

Figure 18 indicates that Canadian control of upstream plus downstream revenues fell by 2.4% in 1988, to 35%, while Canadian ownership rose by 0.5% to 44.3%. The increase in Canadian ownership "...was largely the result of an elimination of a minority position held by a foreign-controlled company in a large Canadian-controlled company which had significant downstream revenues" (Canada, PMA, 1989, p. 36). The decline in Canadian control was the result of foreign takeovers.

In Figure 19 the sharper 1988 decline in Canadian control than in Canadian ownership is attributed by the PMA to two factors: (1) there was a relatively small amount of Canadian equity involved in the takeover of one large Canadian-controlled company; and (2) the takeovers of two other companies were partial and affected the ownership level less than the control measure.

Figure 18: Canadian Ownership and Control of the Domestic Petroleum Industry Based on Upstream Plus Downstream Revenues



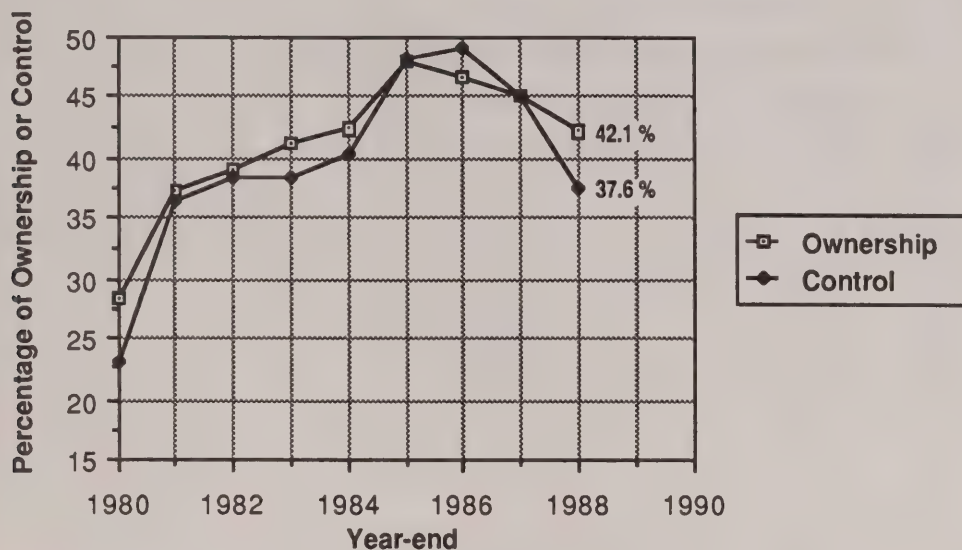
Source: Canada, Petroleum Monitoring Agency, *Canadian Petroleum Industry – 1988 Monitoring Report*, Communications Branch, Department of Energy, Mines and Resources, Ottawa, July 1989, p. 35.

C. Rationalization of the Domestic Petroleum Industry

The pattern of Canadian energy use changed significantly after the Arab oil embargo and two price shocks. Atlantic Canada and Quebec, which were highly dependent on oil in their primary energy supplies, have made strong efforts to reduce the importance of oil in their energy mix. Quebec has looked to electricity and natural gas as substitutes for oil, while Atlantic Canada has turned more to its indigenous coal resources. Despite these efforts, however, both regions still import substantial quantities of foreign crude, especially North Sea oil.

One of the most dramatic structural changes has taken place in the refining sector, led by the closure of refineries in Quebec. At the time of Petro-Canada's creation, there were seven refineries operating in that province; today there are three. Figure 20 displays the change in Canada's total refining capacity against the growth of Petro-Canada's refining capacity.

Figure 19: Canadian Ownership and Control of the Domestic Petroleum Industry Based on Upstream Revenues Only



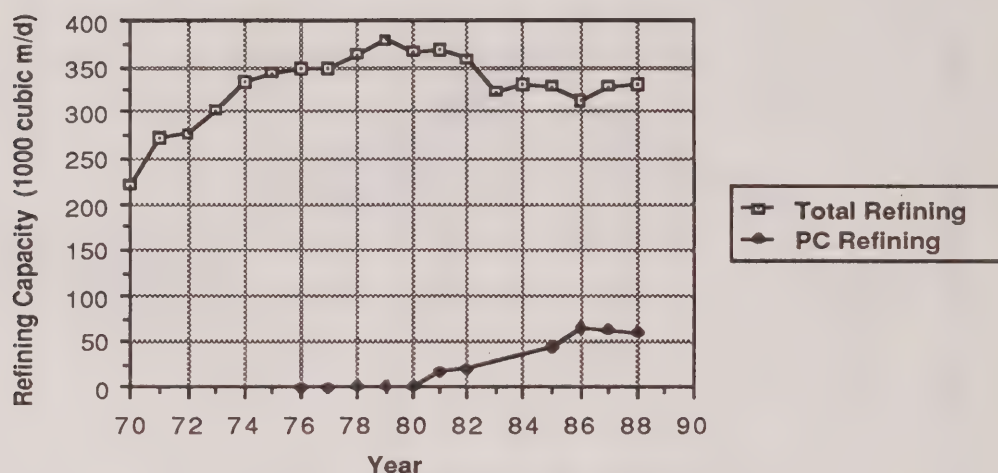
Source: Canada, Petroleum Monitoring Agency, *Canadian Petroleum Industry – 1988 Monitoring Report*, Communications Branch, Department of Energy, Mines and Resources, Ottawa, July 1989, p. 35.

Petro-Canada has achieved a comparable position in its share of the domestic retail market. At the Committee's request, Petro-Canada provided data on its market share by province, as of June 1989. Those shares are indicated in Table 8. In June 1989, Petro Canada had 3,396 retail outlets across Canada. Of this total, 1,258 were in Western Canada; 1,226 were in Ontario; and 912 were located in Eastern Canada. Of the 3,396 total retail outlets, only 165 were company-owned and operated. A further 649 were operated by retail commissioned agents, 876 by lessees, and 1,706 by independent dealers. (Personal communication, Petro-Canada, 10 January 1990)

D. Relationship with the Federal Government

Petro-Canada is a Crown corporation as defined in the *Financial Administrations Act*. Its shares are held in the name of the Minister of Energy, Mines and Resources in trust for Canada and are not transferable. The Corporation is an agent of Canada and all of its property belongs to Canada.

Figure 20: Canada's and Petro-Canada's Refining Capacity, 1970-1988



Source: Canadian Petroleum Association, *Statistical Handbook*, Calgary, undated, Table 3, Section VIII; Petro-Canada, *Annual Reports*, 1976-88, Calgary.

Table 8: Petro-Canada's Retail Market Share by Province or Territory, as of June 1989

Northwest Territories	11.97%
Yukon	25.22%
British Columbia	20.15%
Alberta	14.57%
Saskatchewan	17.84%
Manitoba	24.86%
Ontario	23.96%
Quebec	17.3%
New Brunswick	12.4%
Nova Scotia	15.0%
Prince Edward Island	7.5%
Newfoundland	6.3%
Average for Canada	19.75%

Source: Personal communication, Petro-Canada, 10 January 1990.

The *Financial Administration Act* provides for certain measures of control and accountability for Crown corporations. Petro-Canada is required to submit annually a corporate plan and a capital budget to the federal government for its approval and is required to carry on its business according to that approval. Subject to the *Financial Administration Act*, the Board of Directors is responsible for managing the activities of the Corporation. The Government of Canada appoints the directors, including the Chairman of the Board and the President, and the Corporation's auditors.

The Government of Canada, if of the opinion that it is in the public interest, may, on the recommendation of the Minister of Energy, Mines and Resources after consultation with the Board of Directors, give a directive to Petro-Canada which the directors are required to implement. This directive power has been exercised on occasion to direct Petro-Canada to engage in certain activities, the major ones being participation in the Syncrude oil sands project, the importation of crude oil from Mexico, the establishment of Petro-Canada International Assistance Corporation and the construction of the demonstration plant for upgrading heavy residual fuel oils at the Montreal refinery.
(Petro-Canada, 1 February 1990, p. 4)

Under current Canadian law, if a sale of shares of the Corporation to the public took place, Debt Securities outstanding at the time of the sale would continue to constitute direct unconditional obligations of Canada and payment of the principal thereof and interest thereon would continue to constitute a charge on and be payable out of the Consolidated Revenue Fund of Canada.
(*Ibid.*, p. 5)

At year-end 1988, total capital, issued to the Government of Canada, consisted of 31,883 common shares with a par value of \$100,000 each and 972,771,853 preferred shares with a par value of one dollar each, for an aggregate amount of \$4,161 million in share capital. During 1989, the Board of Governors approved the adoption of the successful efforts method of accounting, which resulted in a decrease in retained earnings to a deficit of \$1,434 million at 1 January 1989. On 21 February 1990, the Governor in Council approved the surrender for cancellation of 14,343 common shares resulting in a total share capital of \$2,727 million.

At year-end 1988, Petro-Canada owed \$1,036 million in long-term debt and \$974 million in short-term notes payable (including \$6 million representing the current portion of long-term debt). At year-end 1989, the Corporation's long-term debt had increased to \$1,232 million and short-term notes payable had declined to \$716 million (again including \$6 million for the current portion of long-term debt). In January 1990, Petro-Canada issued \$US 300 million in 20-year debentures to reduce short-term indebtedness.

Petro-Canada differs from the other four NOCS surveyed in the longevity of its chief executive. Maurice Strong, the Corporation's first Chairman of the Board,

recruited then Senior Vice-President Wilbert Hopper to be Petro-Canada's President and Chief Executive Officer (CEO). When Strong left Petro-Canada in 1978, Hopper became the Board's Chairman in his place. Since then, Mr. Hopper has served as Chairman and CEO. PDVSA has had five chief executives since 1975, Statoil has had two since 1972, and JNOC six since 1967. ENI has had 11 presidents since 1953.

Contrasting with the stability of Petro-Canada's chief executive has been the turnover in its Board of Directors. In 14 full years of operation, during which time Petro-Canada's Board of Directors has grown from ten to 15, 41 different people have served on the Board. Mr. Hopper is its only remaining original member. Following the election of 1984, the new government replaced 11 of the 15 Directors on 21 December 1984. Whereas three Deputy Ministers (Energy, Mines and Resources, Finance, and Indian and Northern Affairs) served on the 10-member original Board, today no representative of the federal bureaucracy sits on a Board that is 50% larger.

Chapter Five

A Comparison with Four other National Oil Companies

A. Introduction

In 1970, approximately 70% of world oil trade was handled by seven multinational companies (MNCs) – Exxon (then Esso), Royal Dutch/Shell, Mobil, Texaco, Standard Oil of California, Gulf and British Petroleum, known colloquially as the "majors" or "Seven Sisters". This remarkable degree of corporate control was exercised from three countries: the United States, the United Kingdom and the Netherlands. A decade later, the share held by the multinationals had declined to about 50%. Some of the displaced trade had moved into the growing spot market for oil, in which both the MNCs and national oil companies (NOCs) participate, but a larger share had shifted to markets served by NOCs of the producing and consuming countries. Although countries such as France, Italy and Mexico have a long tradition of intervention in their oil sectors, many of the NOCs originated in the 1970s (for example, Statoil in 1972, Petro-Canada in 1975 and Petróleos de Venezuela in 1975).

The Arab oil embargo of 1973-74 and the accompanying price shock forced industrialized countries to acknowledge their critical dependence on a previously inexpensive and readily available resource. This was especially true of the Western European nations and Japan. Reaction took two forms.

First, "...the embargo made European governments acutely aware of their lack of knowledge about the energy business. They resolved to rectify this situation by further direct participation, which would also enable them to react more effectively to any future crisis" (Grayson, 1981, p. 7). It led as well to the creation of the International Energy Agency (IEA) in 1974 and the adoption of its oil-sharing provisions.

Second, the new circumstances prompted many countries including Canada to adopt "off-oil" policies, substituting other forms of energy such as natural gas, coal and electricity for oil. Quebec, for example, saw hydro-electricity and natural gas as partial substitutes for oil; France embarked on a massive program of nuclear-electric power generation to reduce its dependence on offshore oil. The United States created its Synfuels Corporation whose principal objective was greater use of coal. Energy conservation and alternative energy development also benefitted from this concern about future oil availability. An important element of IEA cooperation has been international collaboration on alternative energy R&D.

National oil companies have been most prominent in OPEC and Western Europe. Despite their importance, however, the term "national oil company" has remained ill-defined. Although the British Government formerly held a majority interest in British Petroleum, for example, the company was allowed to operate as a private enterprise. Grayson (1981, p. 5) suggests that NOCs be defined as "those companies that have been used for national purposes".

In reviewing the mandate and operations of Petro-Canada, the Committee decided it would be instructive to look at the purpose, organization and operations of other national oil companies for similarities with and alternatives to the Canadian approach. The Committee examined the roles that four national oil companies have played in the energy affairs and policy-making of their respective countries: *Petróleos de Venezuela, S.A. (PDVSA)*; *Japan National Oil Corporation (JNOC)*; *Den norske stats oljeselskap a.s (Statoil)* of Norway; and *Ente Nazionale Idrocarburi (ENI)* of Italy. Although none is identical to Petro-Canada in mandate and structure, nor do they operate in the same circumstances, they do encompass a range of activities against which Petro-Canada's operations can be considered.

Petróleos de Venezuela was formed to take over foreign interests when Venezuela's substantial oil industry was nationalized in 1975. The Company has since consolidated and expanded its holdings, and is becoming increasingly active internationally. Developing the technology needed to exploit its massive heavy oil and oil sands reserves is an important part of its task.

Japan National Oil Corporation's principal objective is to help secure a dependable, long-term supply of oil for the nation. Created in 1967 as the Japan Petroleum Development Corporation, JNOC cooperates with the Japanese private sector in locating and developing new sources of petroleum. Assistance, which is withdrawn once a project is operational, is limited to equity, loan guarantees and other financial measures. JNOC also carries out petroleum-related research and manages Japan's strategic petroleum stockpile.

Statoil was formed in 1972 after the discovery of large oil and gas reserves in the Norwegian sector of the North Sea. It has developed into a major integrated oil company with growing interests in Western Europe and elsewhere. The Company provided the impetus for the Norwegian shipbuilding and engineering industries to enter the ranks of the world's leaders in the design and construction of cold-water technology and equipment. Statoil supports an extensive R&D program.

ENI is a large Italian energy-based conglomerate with a limited domestic resource base. Created in 1953, ENI has spread its activities in numerous directions both inside and outside the country. It has been used on occasion to serve social and economic purposes, and is responsible for Italy's strategic oil stockpile. In common with the other three NOCs, ENI carries out an active research program.

Before examining the four companies in detail, it is useful to review the major players in the global petroleum industry as a backdrop for the discussion.

B. The World's Major Oil Companies

Petroleum Intelligence Weekly (PIW) has ranked the world's "top 50" oil companies after surveying approximately 100 firms in the non-Communist world. Relative standing was determined by adding the rankings of the companies in each of six operational areas – oil reserves, oil production, gas reserves, gas production, product sales, and refining capacity – to determine an aggregated standing. The results are summarized in Table 9.

Table 9: The Top 50 Oil Companies in 1988, Based on a Ranking by Six Operational Criteria

Overall Rank	Company	Country	Individual Rankings					
			Reserves		Production		Refining Capacity	Product Sales
			Liquids	Gas	Liquids	Gas		
1	Saudi Aramco	Saudi Arabia	1	2	1	6	9	7
2	Royal Dutch/Shell¶	Neth/UK	11	13	7	1	2	1
2	Exxon¶	USA	12	12	6	2	1	2
4	PDVSA	Venezuela	6	6	5	12	6	8
5	NIOC	Iran	4	1	4	10	21	18
6	Chevron¶	USA	16	22	13	7	3	6
6	Mobil¶	USA	17	18	19	4	4	5
8	British Petroleum	UK	13	21	8	19	5	4
9	Texaco	USA	19	25	11	8	7	3
10	KPC	Kuwait	3	11	9	29	13	14
11	Amoco	USA	21	19	17	5	11	10
12	Pemex	Mexico	7	8	3	46	8	12
13	Pertamina	Indonesia	15	10	15	9	15	25
14	Sonatrach	Algeria	10	5	10	3	34	33
15	Arco	USA	18	23	18	14	19	19
16	ENI	Italy	25	20	27	13	14	13
17	INOC	Iraq	2	7	2	31	40	36
18	Libya NOC	Libya	8	15	14	35	37	39
19	Elf Aquitaine¶	France	29	33	23	15	27	30
19	Du Pont (Conoco)§¶	USA	30	36	24	20	26	21
21	Adnoc	UAE	5	4	16	21	58	55
22	NNPC	Nigeria	9	9	12	52	35	50
23	EGPC	Egypt	22	24	22	37	32	32
24	Unocal	USA	34	28	33	17	31	29
25	Petrobras	Brazil	20	35	21	...	10	9
26	USX (Marathon)§	USA	35	34	36	18	24	28
27	YPF¶	Argentina	26	16	26	11	36	61
27	Phillips Petroleum¶	USA	33	32	25	16	43	27
29	Total CFP	France	47	76	31	24	12	11
30	Petrofina	Belgium	46	42	43	38	22	20

Table Continues...

Table 9: The Top 50 Oil Companies in 1988, Based on a Ranking by Six Operational Criteria (Continued)

Overall Rank	Company	Country	Individual Rankings					
			Reserves		Production		Refining Capacity	Product Sales
			Liquids	Gas	Liquids	Gas		
31	ONGC¶	India	14	17	20	23	...	...
31	OGPC¶	Qatar	23	3	30	30	65	71
33	Amerada Hess	USA	41	46	40	33	25	37
34	Petronas	Malaysia	27	14	32	26	71	63
35	Sun	USA	62	72	39	28	18	17
36	Petro-Canada	Canada	40	37	45	34	38	46
37	Ecopetrol	Colombia	28	39	35	57	50	53
38	BHP Petroleum§	Australia	36	29	38	32	63	67
39	Indian Oil	India	44	47	54	70	33	26
40	Statoil	Norway	31	49	29	49	59	60
41	PDO (State)	Oman	24	31	28	64	64	68
42	Banoco	Bahrain	63	27	61	25	52	52
43	Occidental	USA	37	40	34	22	...	...
44	Oryx	USA	39	44	42	27	...	...
45	Veba Oil¶	West Germany	38	52	44	66	60	43
45	Repsol¶	Spain	51	75	41	71	30	35
47	Petroecuador¶	Ecuador	32	41	37	76	62	66
47	Norsk Hydro¶	Norway	42	30	64	40	68	70
49	TPAO	Turkey	53	66	68	75	20	34
50	Ultramar	UK	67	38	69	36	53	58

Notes: (a) Companies whose entries are in *italics* are state-owned. These companies are wholly state-owned, with the exceptions of Elf Aquitaine (60%), Total CFP (40%) and Norsk Hydro (51%).

(b) Companies whose entries are in **bold print** are national oil companies selected for review in this report.

¶ Ties in the aggregated standing are indicated by equal rankings.

§ Energy segments of these companies only.

Source: "PIW Ranks World's Top 50 Oil Companies", *Petroleum Intelligence Weekly*, Special Supplement Issue, 11 December 1989, p. 4.

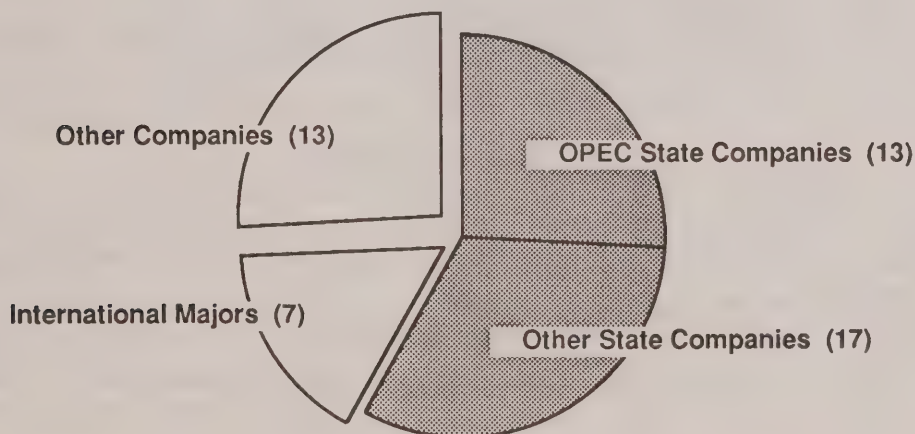
Petróleos de Venezuela (ranked #4), ENI (#16), Petro-Canada (#36), and Statoil (#40) are members of this group; JNOC is not an operational oil company. Petro-Canada in 1988 ranked 40th in oil reserves, 45th in oil production, 37th in gas reserves, 34th in gas production, 38th in refining capacity, and 46th in product sales.

PIW also determined 1988 company rankings by assets, revenues, net income and number of employees. Although Petro-Canada stood 35th in value of assets (\$US 6,997 million, prior to its revaluation of assets in 1989) and 42nd in number of

employees (7,373), it stood only 54th in revenues (\$US 3,901 million) and 53rd in net income (\$US 76 million). PIW observes, however, that rankings based on financial information are less meaningful than those derived from operational data because accounting practices vary widely and because PIW is unable in some cases to obtain company information regarding assets, revenues and net income. Although PIW uses secondary sources and estimates where necessary to arrive at revenue figures for all 50 companies, it has been unable to provide data on assets and net income for 13 of the top 50 companies. Thus one can only infer that, relative to the other ranked oil companies, Petro-Canada's assets have not performed as well on average.

Among the PIW top 50 companies, national oil companies outnumber private-sector companies by 30 to 20. Figure 21 displays the breakdown of the 50 companies at two levels: (1) the NOCs (shaded segments) versus the private-sector companies (unshaded segments); and (2) the NOCs subdivided into OPEC state companies and other state companies, and the private-sector companies subdivided into the international majors and other commercially-held oil companies.

Figure 21: The Composition of the Top 50 Oil Companies

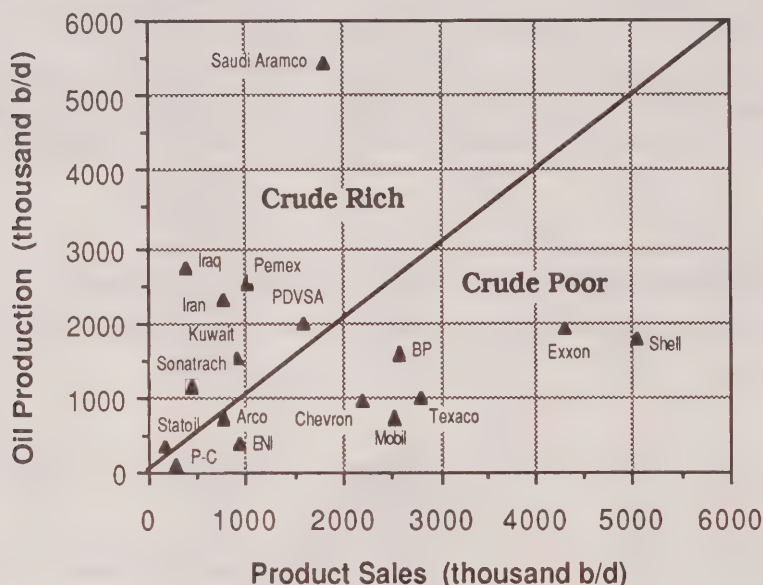


Source: "PIW Ranks World's Top 50 Oil Companies", *Petroleum Intelligence Weekly*, Special Supplement Issue, 11 December 1989, p. 8.

The PIW analysis also reveals a fundamental split in the international oil industry. Most of the companies fall well short of "full integration" which PIW defines as a balance between upstream and downstream operations; that is, oil production and product sales are seldom close to balancing within any given oil company. Most of the

larger NOCs are oriented towards the production side of the business (they are "crude-rich"), whereas the international majors, having lost their foreign oil-producing concessions, are primarily oil refiners and marketers (they are "crude-poor"). Figure 22 displays this lack of balance with representative examples.

Figure 22: The Lack of Balance in Oil Production and Product Sales for Selected Oil Companies



Source: "PIW Ranks World's Top 50 Oil Companies", *Petroleum Intelligence Weekly*, Special Supplement Issue, 11 December 1989, pp. 1 and 4.

Arco is the most balanced or "integrated" company represented in the listing. Among the five companies examined in this study, Petróleos de Venezuela comes closest to the PIW notion of a fully integrated company. In 1988, PDVSA's oil output was equivalent to 125% of its petroleum product sales; Statoil's output was 234% of product sales. On the crude-deficient side, ENI's production was 41% of sales and Petro-Canada's production was 38%. JNOC does not enter into this discussion because it has no operational component.

Given the crude-short positions of the majors, the growing international influence of the large NOCs in producing countries is virtually assured in the 1990s. The 30 state companies in Table 9 control more than 90% of the oil reserves of the entire group. The ten largest holders of natural gas reserves outside of the Communist

bloc are OPEC members, except for Mexico's Pemex, and accounted for more than 70% of non-Communist proved gas reserves at year-end 1988. In the words of PIW:

In essence, the largest state companies are the future of oil production, with reserves-to-production ratios that far exceed those of the international majors and others. For example, almost all of the largest national oil companies can produce for 50-200 years at current rates, while the international majors only have 8-14 years of supply. And with programs already under way in most of the Gulf countries to substantially boost reserves and output capacity, the gap between the large state firms and the rest of the industry is likely to widen...

If natural gas is truly the fuel of the future, as many believe, the large national oil companies definitely have the high ground. Although production is now dominated by international majors, other commercially held companies and smaller state firms, the big government-owned oil companies hold the bulk of the reserves...The four largest [non-Communist holders of gas reserves] – Iran's NIOC, Saudi Aramco, Qatar's QGPC and Abu Dhabi's Adnoc – hold more than 50% outside the communist countries.

(PIW, 11 December 1989, p. 3)

C. Petr6leos de Venezuela, S.A. (PDVSA)

Background

Venezuela began producing oil before World War I. By 1928 it had become the world's second largest producer after the United States and the leading exporter. Development of the Lake Maracaibo fields began in the 1930s and concessions were granted to foreign oil companies. Until 1935, these companies were able to operate almost unhindered by the government. Falling oil prices in the mid-1930s, however, prompted the Venezuelan Government to raise royalty rates and taxes. By 1958 the profit-sharing ratio was 65/35 in favour of the Venezuelan State.

In 1960, the year Venezuela helped found OPEC, the state-owned Corporaci6n Venezolana del Petr6leo (CVP) was established and given control over part of the domestic oil market. Several service contracts with foreign companies were subsequently signed and CVP operated in partnership with them. The government extended control over the petroleum industry in 1971, enacting the *Hydrocarbons Reversion Law* which placed additional constraints on the operations of foreign companies and stipulated that all concessions would revert to state ownership as existing licences expired. (U.S., DOE, 1977)

In 1974, a new Venezuelan Administration was determined to take advantage of OPEC's aggressive pricing policies and, on 29 August 1975, passed legislation reserving the petroleum industry to the state. Nationalization with compensation

became effective 1 January 1976 and the largest pool of U.S. investment in Latin America passed to state control. A national oil company, *Petróleos de Venezuela, S.A.*, was created to manage the assets of the 13 foreign concessionaires acquired through nationalization and of CVP, the original state-owned oil company. In several reorganizations ending in 1986, the 14 former operating units were consolidated into three fully integrated subsidiaries of PDVSA.

Petróleos de Venezuela is described as the largest company in the Third World and Venezuela's economic well-being is profoundly dependent on the operations of its state oil enterprise. Sales in 1988 totalled \$US 9.5 billion and foreign exchange earnings were \$US 8.2 billion. Venezuela's oil industry in 1987 accounted for 58% of government revenue and 85% of foreign exchange earnings. PDVSA generates about one-fifth of Venezuela's GNP.

The Corporation is heavily taxed. The applicable income tax rate in 1988 was 67.7% (less a reduction of up to 2% of taxable income for new investments) and a tax of 16 2/3% is applied to liquid hydrocarbon production. A tax is also levied on the export value of hydrocarbons; in 1988, the export tax was set at 20% of the average realized sales price per barrel.

PDVSA's total income in 1988 was \$C 3.61 billion (Bs 137.9 billion, converted at an exchange rate of one Canadian dollar to 38.2 Bolivars). After deducting costs and expenses of \$C 1.12 billion, exploitation tax of \$C 0.62 billion, and income tax of \$C 1.48 billion, net income was \$C 387 million. Total assets at year-end 1988 amounted to \$C 4.9 billion; total equity was \$C 4.2 billion. (PDVSA, 1989, pp. 58-59)

Mandate

PDVSA's mandate is set out in Decree No. 1123 of 30 August 1975, the main provisions of which follow.

PDVSA's **purpose** is to plan, coordinate and supervise the activities of the companies it owns, and to ensure that they carry out reliable and efficient operations with regard to exploration, extraction, transport, manufacture, refining, storage, sale and all other pertinent activities involving oil and other fossil fuels. In carrying out these responsibilities, the Corporation is to be governed by the *Organic Law reserving the Fossil Fuel Industry and Trade for the Government* of 1975 which nationalized foreign-owned petroleum holdings in Venezuela.

The Corporation was established with an initial **capital** of \$C 65.4 million (2.5 billion Bolivars). To year-end 1988, the Corporation's subscribed capital had grown to \$C 3.36 billion. PDVSA also received the bulk of the expropriated foreign assets, which the U.S. Department of Energy estimates to have been worth up to \$US 5 billion.

There are nine **Directors** appointed by the President of the Republic, one of whom is a representative of the employees. The Chairman and Vice Chairman are designated

by the President, preferentially selected from existing members of the Board. The term of office is four years.

Regarding PDVSA's **finances**, the Board is responsible for examining, approving and coordinating the investment and operations budgets of affiliated companies and agencies. The Board presents the annual report on operations, the balance sheet and the statement of profit and loss at the General Stockholder's Meeting. It plans the Corporation's activities and evaluates the results of PDVSA's decisions. The principal Controller (and a substitute) is appointed at the annual stockholder's meeting for a term of one year, and may be reappointed. His powers are those set out in the Venezuelan Business Code.

Relationship with the Venezuelan Government

The Venezuelan Government is the Corporation's sole shareholder and is responsible for the overall direction and management of the Corporation. Meetings are chaired by the Minister of Mines and Fossil Fuels (now the Minister of Energy and Mines). The Government is also represented by such other ministers as are designated by the Venezuelan President. Decisions taken at these meetings are binding on the Corporation.

Petroleum policy comes from the Ministry and is interpreted by PDVSA in joint discussions. PDVSA provides the overall corporate planning and the individual companies submit budgets to PDVSA for approval, following which the budgets are presented to the government for approval. Although state-owned, PDVSA is commercially managed; it is not a social enterprise.

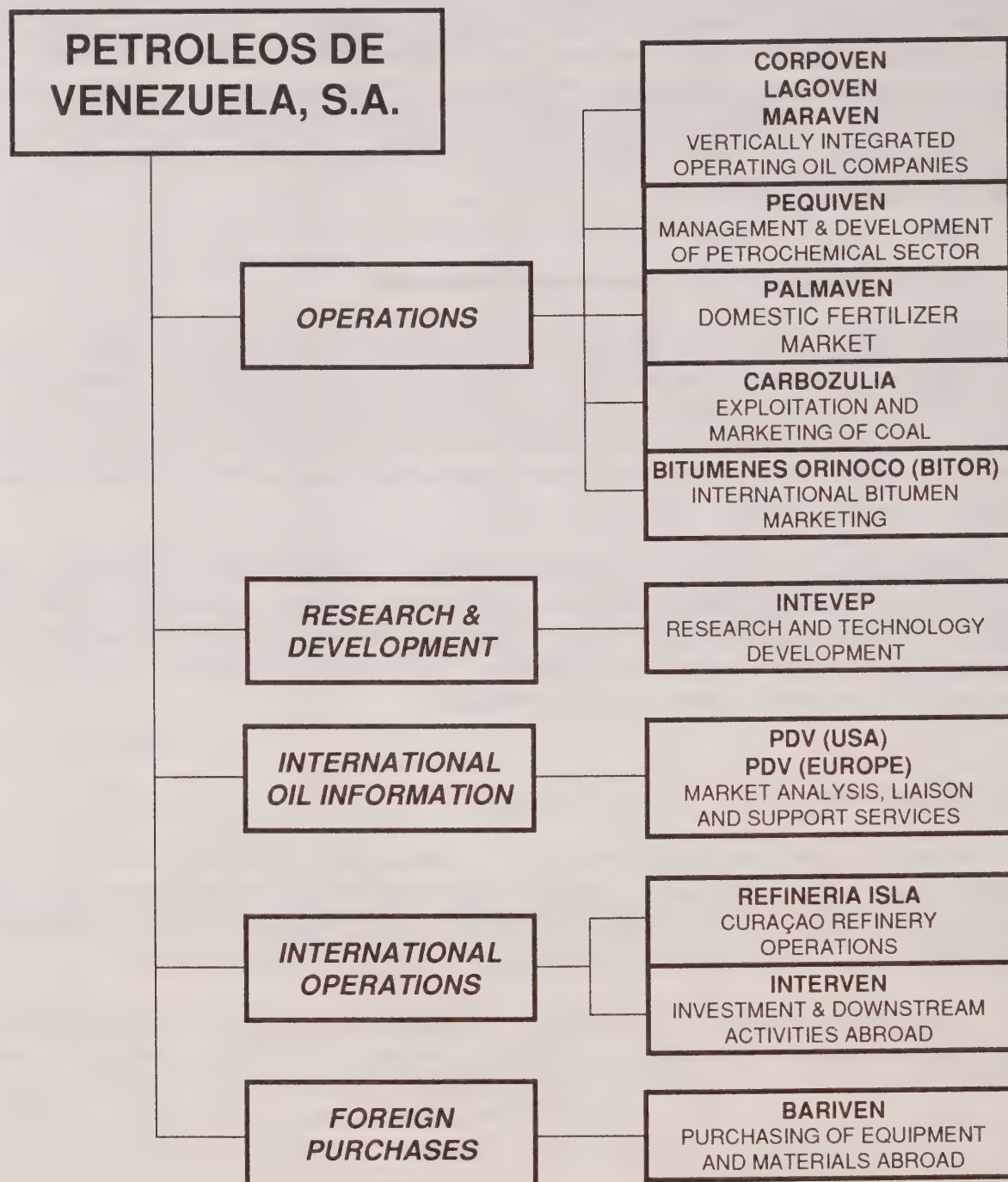
Organization

PDVSA is the holding company for Venezuela's petroleum industry and operates through 13 subsidiaries, grouped according to the five activities shown in Figure 23. PDVSA and its subsidiaries constitute a fully integrated energy corporation – oil, natural gas, petrochemicals, bitumen and coal – of major dimensions.

Three fully integrated oil companies – **Corpoven**, **Lagoven** and **Maraven** – carry out petroleum exploration, production, refining, marketing, exporting and overland and marine transportation. They compete in achieving corporate objectives, for company resources, and in service to the public; they do not compete in retail pricing, which is set by the government. Lagoven's maritime transport system is Venezuela's largest shipping line.

Pequiven operates the Venezuelan petrochemical industry through wholly-owned facilities and in partnership with national and foreign investors. A continuing expansion in petrochemical production is aimed particularly at adding value to Venezuela's substantial reserves of natural gas.

Figure 23: Corporate Structure of Petróleos de Venezuela



Source: Petróleos de Venezuela, S.A., *Annual Report 1988*, Caracas, April 1989, pp. 2-3; and notes supplied by PDVSA on Bariven, S.A..

Palmaven, created in 1987, distributes fertilizers in the Venezuelan market and provides technical assistance to agriculture. The domestic use of fertilizers is subsidized and Palmaven is compensated for the reduced sales prices.

Carbozulia became a PDVSA subsidiary in 1986 and is responsible for the commercial production of coal from the Guasare fields of western Venezuela. In a joint venture with ARCO Coal Corporation and AGIP Carbone (a member of the ENI Group), PDVSA is expanding production for the international market.

Bitumenes Orinoco (Bitor), established in 1988, is responsible for developing and marketing bitumen from the Orinoco Belt. Bitor has constructed a facility to produce "Orimulsión", a nonconventional fuel consisting of 70% bitumen and 30% water, which it has begun marketing in Europe in partnership with BP Bitor Ltd.

Intevep carries out research and development for the PDVSA group, concentrating its activities on the handling and upgrading of heavy and extra-heavy crudes and on nonconventional fuels.

Interven manages PDVSA's international program, providing specialized services for downstream investments in the United States and Europe. PDVSA has four overseas joint ventures.

- (1) PDVSA owns 50% of Nynas Petroleum of Sweden, which operates two refineries in Sweden and one in Belgium. This provides a marketing channel for 40,000 barrels/day of Venezuelan heavy crudes to be refined into lubricants and asphalt products and marketed in Europe.
- (2) PDVSA and Veba Oel each own 50% of Ruhr Oel GmbH, operating three refineries in West Germany through which PDVSA has the right to process approximately 145,000 barrels of crude oil per day. Veba markets the resulting petroleum products and petrochemicals in Germany, crediting PDVSA with the proceeds after deducting its refining, transportation and marketing costs.
- (3) PDVSA and The Southland Corp. each hold a 50% interest in Citgo Petroleum Corp., operating the Lake Charles refinery in the United States. PDVSA has the right to process 130,000 b/d of heavy, high-sulphur crudes and intermediate products, with the possibility of increasing the volume to 200,000 b/d. Citgo distributes to about 8,000 service stations in the United States.
- (4) PDVSA owns 100% of Champlin Refining Company and its Corpus Christie, Texas refinery, purchased from Union Pacific Corporation. It has a contract to supply 140,000 barrels of crude oil and intermediate products per day, with the possibility of raising this to 160,000 b/d. Champlin markets unbranded products through independent terminals in the United States.

PDVSA has signed a letter of intent with UNOCAL Corporation to operate a joint refining, distribution and marketing company based on an existing refinery in the

Chicago area and almost 4,000 branded outlets. PDVSA would supply this refinery with 135,000 b/d of Venezuelan crude. The Corporation has also signed a letter of intent with British Petroleum to establish a joint-venture marine bunkering business in the United States and northern Europe, which would provide Venezuela with an outlet for 60,000 b/d of high-sulphur oil.

These initiatives illustrate PDVSA's strategy for ensuring long-term foreign markets for Venezuela's crude oil and for generating greater downstream profits through value-added sales..

Refineria Isla was established to manage operations at a leased refinery and marine terminal in Curaçao. This refinery operates exclusively on Venezuelan oil and can process up to 300,000 barrels of crude per day.

Bariven is responsible for the international purchase of equipment and materials not available in Venezuela. Bariven buys on behalf of the Venezuelan petroleum, petrochemical and coal industries, centralizing this function for quality control, timely delivery and minimum cost.

PDV (USA) in New York and **PDV (Europe)** in London are market intelligence centres providing analysis, liaison and support services.

PDVSA operates a specialized education centre responsible for managerial development and staff training for the Corporation's 45,000-employee workforce.

Activities

Venezuela's oil output averaged 1.9 million b/d in 1988, up 204,000 b/d over 1987. Natural gas liquids production of 98,000 b/d brought total 1988 liquid hydrocarbon production to 2.0 million b/d. Of particular note, the output of light and medium crude oil rose by 198,000 b/d (an increase partially offset by reduced heavy crude production).

Venezuela deliberately maintains productive capacity above the level of output. Through exploratory and development drilling, well reworking and enhanced recovery, productive capacity was boosted by 522,000 b/d in 1988 to 2.67 million b/d, compared to actual output of 1.90 million b/d. This surplus capacity gives Venezuela the latitude to blend its export crudes for particular refinery requirements and to boost production on short notice in the event of disturbances in international oil supply.

Natural gas production reached 3.7 billion cubic feet/day (3.7 Bcf/d) in 1988, of which 1.2 Bcf/d was reinjected for reservoir repressuring and 2.1 Bcf/d was consumed within Venezuela for petrochemical production and refinery use.

At year-end 1988, Venezuela's proved reserves of conventional crude oil were assessed at 58.5 billion barrels, a net increase of 420 million barrels over 1987.

Proved reserves of natural gas amounted to 101.5 trillion cubic feet (101.5 Tcf), a net increase of 710 Bcf over 1987. Venezuela's huge deposits of heavy oil and bitumen in the Orinoco Belt are thought to contain about 270 billion barrels of oil, of which 12 billion barrels is considered recoverable under current conditions.

Venezuelan refineries processed an average of 945,000 b/d of crude oil in 1988 and the Curaçao refinery processed an additional 190,000 b/d. Domestic refining capacity totals approximately 1,250,000 b/d, to which the Curaçao refinery adds 300,000 b/d. Venezuela's interests in U.S., West German, Swedish and Belgian refineries contribute another 500,000 b/d of capacity. Total PDVSA refining capacity, national and overseas, enabled Venezuela to process 82% of its total crude oil production in 1988, compared to 77% in 1987.

During 1988, Venezuela exported an average of 1.65 million b/d of crude oil and refined products. Product sales totalled 1.24 million b/d and sales of crude oil to third parties accounted for 0.38 million b/d. Thus three-quarters of Venezuela's oil export was in the form of products. Of the products exports in turn, 52% was distillates, gasoline and other high added-value material.

PDVSA's downstream activities abroad focus on further development of existing joint ventures and on identifying new investment opportunities. Particular attention is given to maximizing flexibility and yields in refining and petrochemical operations, rationalizing existing distribution and marketing channels, developing new markets and reducing costs.

Venezuela is a member of the San José accord which guarantees a supply of up to 130,000 b/d of oil from Mexico and Venezuela to nine countries in Central America and the Caribbean. PDVSA receives payment on commercial terms with the cost of any concessions being met by the Department of Finance. The Corporation provides no other form of assistance to developing countries.

Comments

PDVSA operates much as a private company, even though owned by the Venezuelan Government. Its legislation nonetheless places it firmly under government control, through the selection of its Board of Directors by the Venezuelan President and through binding decisions taken at shareholder's meetings chaired by the Minister of Energy and Mines.

The Committee did not obtain specific information about the system of financial control, except that PDVSA is reviewed by private auditors. Unlike the other NOCs surveyed in this study, PDVSA does not appear to have legislative provisions reserving a role for the government in its operations.

PDVSA is expanding its operations overseas and surplus domestic oil production is key to this initiative. Refining and petrochemical investments abroad

ensure market outlets for oil production and value-added sales. The Corporation now processes more than four-fifths of its crude oil output through its own refineries in Venezuela and elsewhere. PDVSA is expanding domestic petrochemical production, with the intent of adding value to its rising natural gas output.

PDVSA emphasizes the development of new technology, especially to expand market opportunities for Venezuela's huge resources of heavy oil and bitumen. The Corporation has successfully tested a bitumen-water emulsion as a boiler fuel in several countries, including Canada. PDVSA sold 50,000 b/d of Orimulsión in 1989 on a trial basis and is hoping to develop substantial sales in Europe by the mid-1990s.

PDVSA has a program of substituting domestic purchases of equipment and supplies for import purchases. Working groups oversee more than 100 import substitution projects for such products as valves, tubing, rotary equipment, chemicals, drilling equipment and instrumentation. From 1984 through 1988, PDVSA spending on domestic goods increased by approximately 250%. These measures to strengthen, integrate and rationalize the Venezuelan manufacturing sector are also expected to encourage penetration of export markets. Similar efforts are proceeding to source engineering and technical services within Venezuela.

Petróleos de Venezuela appears to have developed a highly-coordinated and far-sighted strategic plan to position itself solidly in the international oil market, while strengthening its domestic base of operations.

D. Japan National Oil Corporation (JNOC)

Background

Government and business have a long-standing, close working relationship in Japan. In the 1950s, Japan rebuilt its war-damaged petroleum refining and marketing facilities with the assistance of international oil companies. In return, these companies secured long-term contracts to supply the Japanese market. They also gained control of about 75% of Japan's refining capacity. In response, the government passed the *Basic Petroleum Law* in 1962, limiting activities of foreign oil companies and allowing Japanese companies to develop more diversified sources of oil. (U.S., DOE, 1977)

Japan National Oil Corporation (JNOC) was established in October 1967 as the Japan Petroleum Development Corporation (JPDC), at a time when oil's importance as an energy source was growing rapidly. Japan has no significant domestic petroleum resources and depends on imports to meet its growing oil requirements. Securing reliable, long-term supplies of oil is considered vital to the nation's economic and social survival. Japan imports more than 80% of its energy needs and oil accounts for approximately 56% of Japan's total energy demand.

JPDC's functions were limited initially to providing equity capital, loans and loan guarantees for overseas oil exploration projects, and technical guidance to the private

sector. In 1971, exploration on the Japanese continental shelf was added. In 1972, the Technology Research Center was established to collect data, to perform research and to develop technologies in such fields as geology, geophysics, drilling and production. JPDC began in 1972 to provide financing to private oil companies in the form of loans for purchasing oil to augment existing commercial stockpiles.

In 1975, providing equity capital and loans for a joint oil-stockpiling company was added to JPDC's activities. JPDC also started to make equity capital and loans available for oil sands and oil shale projects, and was granted the authority to negotiate directly with oil-producing nations and to acquire exploration rights.

In June 1978, JPDC changed its name to the Japan National Oil Corporation, and began to stockpile oil beyond the 90 days of supply already accumulated by private oil companies. As of mid-1988, JNOC had completed three national stockpiling facilities and had seven under construction. JNOC has carried out geological surveys of overseas resources since 1980. As part of this program, it has conducted geological and geophysical surveys in the seas off Antarctica each year since 1980.

Late in 1988, construction of JNOC's new Technology Research Center complex was completed. This Research Center fulfills four roles:

- performing R&D to generate new technology for oil exploration and production;
- supplying technical services to private companies and others utilizing the research findings and facilities of the Center;
- training to upgrade the skills of Japanese and foreign petroleum engineers; and
- performing joint research with oil-producing countries and cooperating in the exchange of advanced technologies.

The scale on which JNOC carries out its activities is impressive. From 1967 through 1988, the Corporation provided approximately \$C 10.8 billion (1,357 billion yen converted at a rate of 125 yen to the Canadian dollar, although the rate was much lower in the 1970s) in equity and loans, and gave loan guarantees amounting to \$C 6.4 billion. In 1988, some 25 project companies assisted by JNOC were producing or about to produce gas and oil. About 70 companies were carrying out exploration and development activities, including five on offshore Japanese locations. During 1988, oil production by JNOC-assisted companies totalled 1.3 million barrels/day, of which approximately 427,000 b/d went to Japan and constituted 12.4% of the country's total crude oil imports of 3,448,000 b/d. The government objective is to have 30% of Japan's crude oil requirements supplied from JNOC-assisted sources by 1995.

To the end of fiscal year 1987-88, the Japanese Government had invested \$C 9.6 billion in JNOC in the form of equity. An additional \$C 25.6 billion had been provided by the government to cover interest and research and development costs. Further funds were received from the sale of debentures, borrowing from government

and private lenders, and from other sources. Total receipts over the period 1967-1988 exceeded \$C 100 billion, an amount that emphasizes the importance that Japan attaches to the secure, long-term supply of petroleum. Major expenditures over the period 1967-1988 include \$C 48.1 billion for various stockpiling activities and \$C 10.7 billion as equity capital and loans for petroleum exploration.

Mandate

JNOC's mandate is set out in Law Number 83, the *Japan National Oil Corporation Law* of 1978. The main provisions of this law are summarized below.

The **purpose** of Japan National Oil Corporation is to secure a stable and economical supply of oil and natural gas for Japan by providing financial assistance for their exploration and development, and by enlarging the national petroleum stockpile.

The **initial capital** of the Corporation was four billion yen (approximately \$C 32 million today), to which the government adds as it deems necessary.

The Corporation has a maximum of **ten officers**, including a President, Vice-President and eight Directors, and not more than two auditors. The President and the auditors are appointed by the Minister of International Trade and Industry; the Vice-President and the Directors are appointed by the President, subject to the approval of the Minister. Officers are appointed for a three-year term and may be reappointed.

To fulfill its mandate, the Corporation engages in the following **activities**:

- investing funds in petroleum exploration;
- loaning funds for petroleum development, the loans being limited to foreign governmental agencies;
- guaranteeing funds used for overseas exploration and development activities;
- surveying potential oil- and gas-bearing geological structures;
- acquiring overseas exploration rights where this can only be done by a government agency; and
- loaning funds to construct, fill and maintain the national petroleum stockpile.

JNOC frequently negotiates on behalf of Japanese oil companies with host governments concerning the terms and conditions of exploration interests.

Regarding **financial control**, an annual budget, business program, financial plan and financial statement, including a statement of profit and loss, are prepared for the Minister of International Trade and Industry.

The Corporation may acquire short- and long- term **loans** and issue **debentures** with the approval of the Minister of International Trade and Industry. Liabilities relating

to long-term loans and debentures may be guaranteed by the government.

The Minister of International Trade and Industry **supervises** the Corporation, and may issue orders to JNOC in view of that supervision.

Relationship with the Japanese Government

The Japanese Government is the sole stockholder in the Corporation and exercises its authority through the Minister of International Trade and Industry. The Agency of Natural Resources and Energy, a division of the Ministry of International Trade and Industry (MITI), sets targets for petroleum exploration and production activity by Japanese companies. The Agency advises on the forms of assistance to be used by JNOC in pursuing its objectives, and sets oil stockpiling objectives for the private and public sectors. These objectives are contingent upon the Ministry of Finance accepting the budget for these activities. How JNOC interacts with the Japanese Government, banks and private-sector companies is displayed in Figure 24.

Organization

JNOC's organization can be broken down along three functional lines:

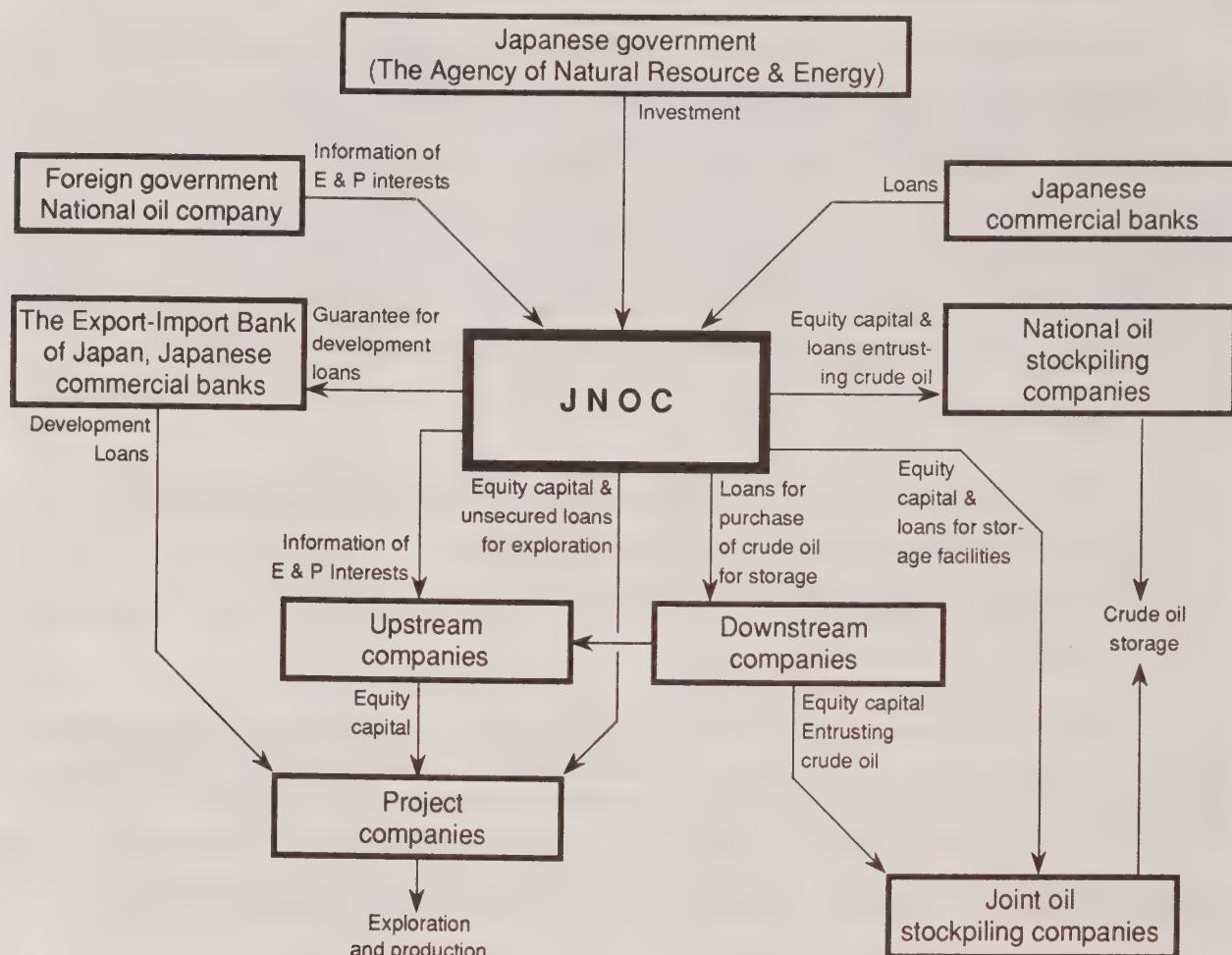
- (1) oil and gas exploration and development;
- (2) oil stockpiling; and
- (3) research and development.

As of September 1989, 70 JNOC-assisted project companies were engaged in petroleum exploration in 23 countries and another 25 companies were participants in producing operations. Although the Corporation places a high priority on activity in China and Southeast Asia, its supported companies operate in many parts of the world including Canada (Arctic Petroleum Corp. of Japan (APJC); Canada Oil Sands Co., Ltd. (CANOS); Japan Oil Sands Co., Ltd. (JOSCO); and CANPEX Co., Ltd.).

Petroleum stockpiling in Japan is carried on by JNOC and the private sector. JNOC has provided financial assistance to Japanese oil companies since 1972 to aid their stockpiling efforts and the objective of a 90-day oil supply in the private sector was achieved in 1980. The Japanese Government decided, however, that this level of security was insufficient and directed JNOC in 1978 to begin a supplementary stockpiling program. The national oil stockpile will be contained in ten permanent bases around the country; three of which were operational in 1989. As of September 1988, stockpiling by private companies equated to 99 days of domestic consumption and JNOC's national oil stockpile was equal to 47 days of consumption.

Because Japan's demand for LPG (liquefied petroleum gases) has been rising sharply and about three-quarters of this commodity is imported, the government instituted an LPG stockpiling program in 1981. JNOC also provides loans in support of this program and the objective of a 50-day supply was reached in 1988.

Figure 24: The Interrelated Roles of JNOC and other Institutions Associated with the Japanese Petroleum Industry



Source: Japan National Oil Corporation, *JNOC, Annual Report*, Tokyo, September 1989, p. 3.

JNOC's newly completed Technology Research Center facility is central to the Corporation's objective of improving Japanese petroleum exploration and production technologies. It is also used through its training programs to strengthen relations between Japan and developing oil-producing countries.

To support its various activities, JNOC maintains eight Overseas Representative Offices in London, Houston, Washington, Lima, Paris, Beijing, Bahrain and Jakarta. The Corporation also operates nine Domestic Stockpiling Representative Offices at sites where national stockpiling bases have been established or are under construction. An organization chart for JNOC is presented in Figure 25.

Activities

For practical purposes, JNOC's mandate translates into seven functions.

(1) Provision of exploration funds

JNOC provides equity capital and unsecured loans for petroleum exploration conducted by Japanese private-sector companies operating overseas or offshore of Japan, including exploration for natural gas, oil shale and oil sands. Seventy to 80% of a project's cost is underwritten by a company jointly created by JNOC and the Japanese private sector for that project.

(2) Guarantees for development loans from banks

When oil exploration is successful and moves to the development stage, the project company borrows development funds from the Export-Import Bank of Japan and from Japanese commercial banks. JNOC can guarantee 60 to 70% of these development loans.

(3) Conducting geological and geophysical surveys

If foreign governments or national oil companies so request, JNOC will perform geological and geophysical surveys free of charge. These programs may include surface geological surveys, seismic surveys, stratigraphic wells or technical training. Reports on all survey work are provided to the host country.

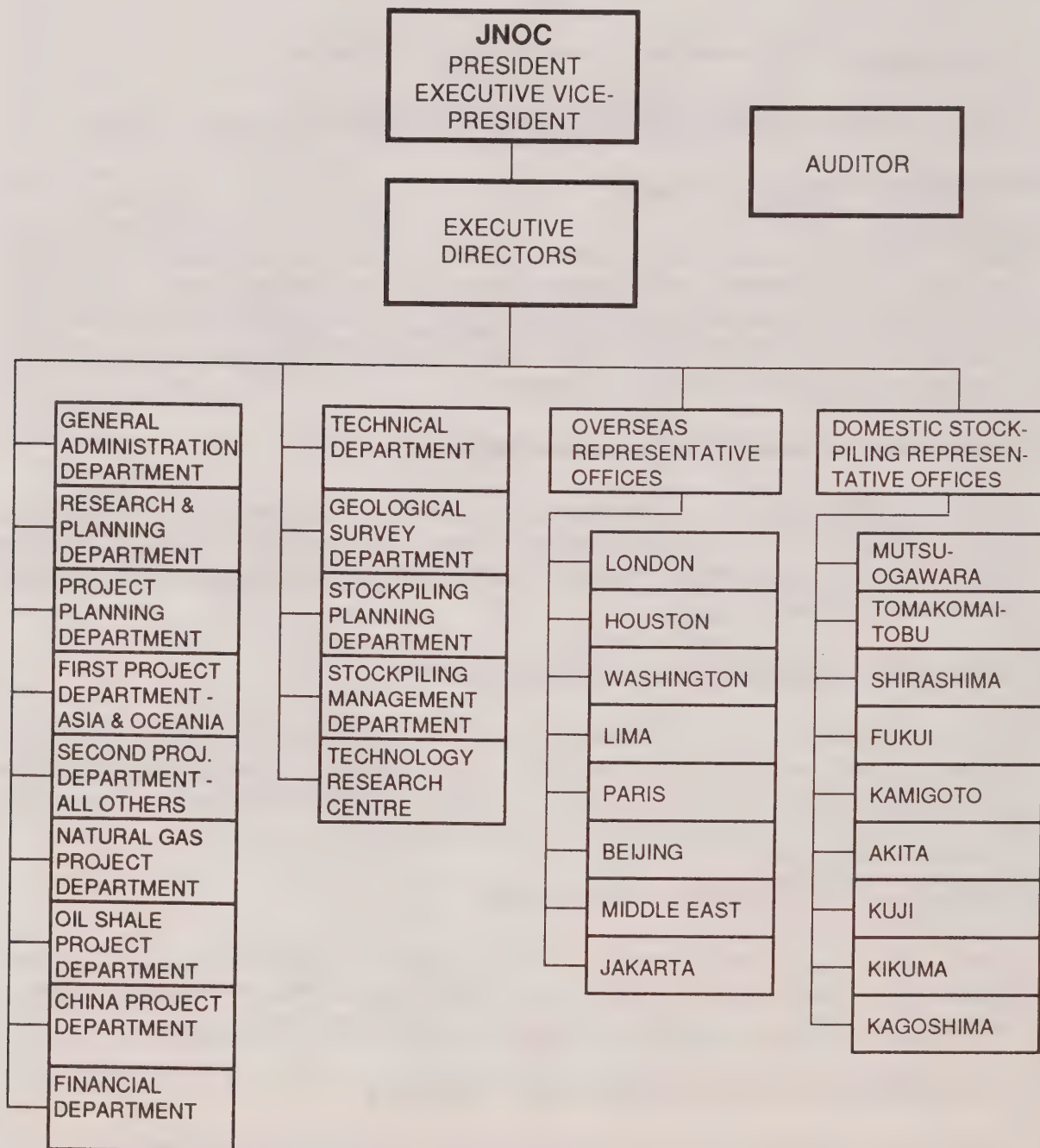
(4) Acquisition of interests for oil exploration

JNOC directly acquires interests for oil exploration in producing countries where government participation is essential during its preliminary stages. Interests acquired by JNOC are transferred to private companies within a year.

(5) Conducting and promoting petroleum stockpiling

To maintain and expand Japan's stockpiles of oil, JNOC assists the private sector by making loans for the purchase of oil for stockpiling and by providing equity capital and loans to joint oil stockpiling companies incorporated specifically to construct and operate additional storage facilities leased to companies storing petroleum. JNOC also operates the national stockpiling program to develop strategic petroleum reserves.

Figure 25: Corporate Structure of Japan National Oil Corporation



Source: Japan National Oil Corporation, *JNOC*, Annual Report, Tokyo, September 1989, pp. 22-23.

(6) Research and development

JNOC promotes research and development in petroleum technology through the facilities of its Technology Research Center, established in 1972 with the cooperation of the private sector, and now housed in a new facility.

(7) Gathering information about global petroleum development

JNOC gathers information concerning world petroleum development through its representative offices located in eight cities around the world.

Developing Countries

Since 1980, JNOC has performed geological and geophysical surveys in developing countries. This work is not charged for and there is no formal requirement that any oil or gas thereby discovered be shipped to Japan. JNOC's average budget for this activity is approximately \$C 20 million annually. There is also provision for trainees from developing countries to attend JNOC's Technology Research Center.

Comments

Like Petro-Canada, JNOC was established to help secure a stable supply of petroleum for the nation. JNOC, however, has a mandate limited to petroleum (Petro-Canada can deal with any aspect of "energy"); its role is facilitative and not operational; and it is not involved in any downstream activities. In some respects, its responsibilities are not unlike those originally ascribed to Petro-Canada.

Apart from being able to act on behalf of the Japanese Government in state-to-state transactions, JNOC is able to reduce the risk to the private sector of less certain, longer-term exploration and development projects. Because its monetary support is intended to be recovered, JNOC's capital minus any losses is eventually freed for subsequent projects. By proceeding only in partnership with the private sector, the Corporation is assured that once started, projects will carry forward without further direct government involvement.

Placement of up to two auditors on the Board of Directors, answerable to the Minister of International Trade and Industry, ensures that financial activities and those activities with financial implications can be monitored on a continuing basis. The requirement that annual budgets, financial plans, and profit and loss statements be submitted to the same Minister provides the Japanese Government with a periodic and detailed review of the Corporation's financial activities and situation.

Integration of JNOC's activities into Japan's overall energy strategy is achieved through the Agency of Natural Resources and Energy, a branch of MITI. The Agency, in setting objectives for petroleum exploration and production and in determining the

amount and nature of the support (in conjunction with the Department of Finance) provided by JNOC to its private-sector partners, exerts a strong influence on the Corporation's activities.

JNOC supports private sector exploration and production activities intended to supply oil and natural gas to Japan within the framework of government energy policy and with full financial disclosure and accountability.

E. Den norske stats oljeselskap a.s (Statoil)

Background

The Norwegian oil industry is an amalgam of several groups: the national oil company Statoil, established in 1972; international oil companies such as Shell, BP, Conoco, Phillips and Elf Aquitaine; the Norwegian electrochemical company Norsk Hydro, which operates as a private-sector company but whose principal shareholder is the Norwegian Government; and Saga Petroleum, a consortium formed by Norwegian private companies engaged in North Sea Operations. (U.S., DOE, 1977)

Norway declared sovereignty over its continental shelf for the purposes of exploiting natural resources in 1963 and began issuing exploration licences that same year. The first production licences followed in 1965 and had no state participation. Beginning in 1969, the state retained an interest in the licences awarded, in the form either of an option to participate directly in a commercial find or of a guaranteed negotiated share of the net profits.

Following a decision of the Norwegian Parliament of 14 June 1972, a national petroleum company, Den norske stats oljeselskap a.s (Statoil) was established with a broad mandate to manage the state's ownership interests in petroleum exploitation. In the nine production licences allocated in the period 1974-76, Statoil retained a 50-55% share with the option of increasing it to 66-75%, depending on the level of production attained. While not required to help with exploration costs, the Company was obliged to contribute its share of development costs should a discovery be made and it wish to participate. This share was in addition to the government's direct financial interest.

Until the 1970s, when oil prices surged and Norway's estimates of recoverable reserves of crude oil and natural gas rose sharply, the country's oil industry had been largely foreign controlled. The Norwegian private sector was not strong and the government looked to Statoil to ensure that it received maximum benefit from rapidly expanding oil and gas production. It also sought through Statoil to extend its involvement in oil-related activities such as pipelining, refining, retailing, petrochemical production and the manufacture of offshore equipment. As Statoil was still short of experienced personnel, Norsk Hydro and Saga Petroleum were also encouraged to participate.

The 1988 operating income for the Statoil group was \$C 10.4 billion (Nkr 56.3 billion converted at an exchange rate of 5.4 Norwegian kroner to the Canadian dollar). Operating costs amounted to \$C 9.3 billion, leaving an operating profit of \$C 1.1 billion. After allowance for extraordinary costs (such as the write-down of the Mongstad refinery) and net financial items, the Group's consolidated profit amounted to \$C 63 million. Statoil's fixed assets at year-end 1988 totalled \$C 9.1 billion.

Mandate

The mandate of Statoil is set out in the Company's Articles of Association, passed by the Norwegian Parliament in 1972. Their main provisions follow.

The Corporation's **purpose** is to carry out the exploration, production, transportation, refining and marketing of petroleum and petroleum-derived products as well as other reasonably related activities, either by itself or in cooperation with other companies.

The **share capital** of the Company is Nkr 2,943,500,000 (approximately \$C 545.1 million), divided into 29,435,000 shares of Nkr 100 each.

The **Board of Directors** consists of a maximum of nine directors, of which up to six including the Chairman and Vice-Chairman are elected at the annual General Meeting. Up to three additional directors are elected by and among the employees of Statoil in accordance with the requirements of the Norwegian Companies Act. The normal term of office is two years. The Board appoints the Company's President. The Company also has a **Corporate Assembly** consisting of 12 members, eight elected at the General Meeting and four elected by and among the employees of Statoil.

Regarding **financial matters**, the shareholder (the Norwegian Government as represented by the Minister of Petroleum and Energy), the Board of Directors and the Corporate Assembly deal with the following matters at the annual General Meeting:

- adoption of the profit and loss account and the balance sheet;
- the disposition of the annual profit or coverage of loss, and the declaration of dividends; and
- adoption of the consolidated profit and loss account and the consolidated balance sheet.

With respect to **planning**, the Board of Directors is required to submit to an ordinary or extraordinary General Meeting all matters presumed to involve significant political questions of principle, or which may have important effects on the nation and its economy, including:

- plans for the following year or essential changes to those plans;
- plans for longer-term activities;
- plans which necessitate the additional appropriation of government funds;

- plans to participate in the exploitation of petroleum reserves inside or outside of Norway; and
- twice-yearly reports on the Company's activities, including the activities of subsidiaries and important joint ventures with other companies.

The General Meeting decides whether to accept the Board's proposals as submitted, to approve them or to alter them.

The Company is **responsible** for managing and preparing the accounts relating to the Norwegian Government's interests in joint ventures for the exploration for and development, production and transportation of petroleum produced on or in association with the Norwegian continental shelf.

The provisions of the **Norwegian Companies Act** are supplementary to the Statoil Articles of Association.

Relationship with the Norwegian Government

The Norwegian Government holds all of Statoil's equity. Under the provisions of the Norwegian Companies Act, the Minister of Petroleum and Energy determines the membership of the Board of Directors. The Minister also has effective control over the Company's budget, operations and planning, and may call ordinary or extraordinary General Meetings on his own initiative. This control is exercised not only to ensure that the Company acts in accordance with Norwegian energy policy, but also that its activities support, where possible, social and other objectives.

The Office of the Auditor General is empowered to request information needed to verify the Company's financial situation and transactions, both from the administrative head of the Company and from the Board of Directors and the appointed auditor. The Office can, if necessary, examine the accounts of the Company. Parliament can issue rules concerning inspection by the Auditor General's Office of the state's interest in Statoil. The Office must be informed of, and has the right to attend, the General Meeting and certain other meetings of the Company.

Statoil manages the government's direct oil and gas interests. By the mid-1980s, however, Statoil's position had become powerful enough to cause the government to assign part of its holdings to the Department of Finance. The government also replaced the founding President, in part because of alleged responsibility for the heavy losses incurred enlarging the Mongstad refinery. The auditors were replaced on one occasion for opposing the government's wish to provide in Statoil's balance sheet for the eventual cost of removing the fixed, concrete production platforms used in developing some Norwegian fields.

As part of the government's requirement that the petroleum sector provide benefits to all sectors of the Norwegian economy, Statoil worked closely with the

shipbuilding and construction industries to help them supply as much petroleum-related equipment as possible. Thus, for example, the Norwegian share of equipment supplied rose from 30% for the Ekofisk field to 80% for the Gullfaks field.

Organization

The Statoil Group consists of the parent company (Statoil) and 14 subsidiaries in which Statoil owns a controlling interest of at least 50%. These include subsidiaries in Sweden, Denmark, Finland, Belgium, the Netherlands, Britain, West Germany and the United States. The Group's activities include geological and geophysical surveying, exploration, development, production, transportation, refining, marketing and petrochemical manufacture.

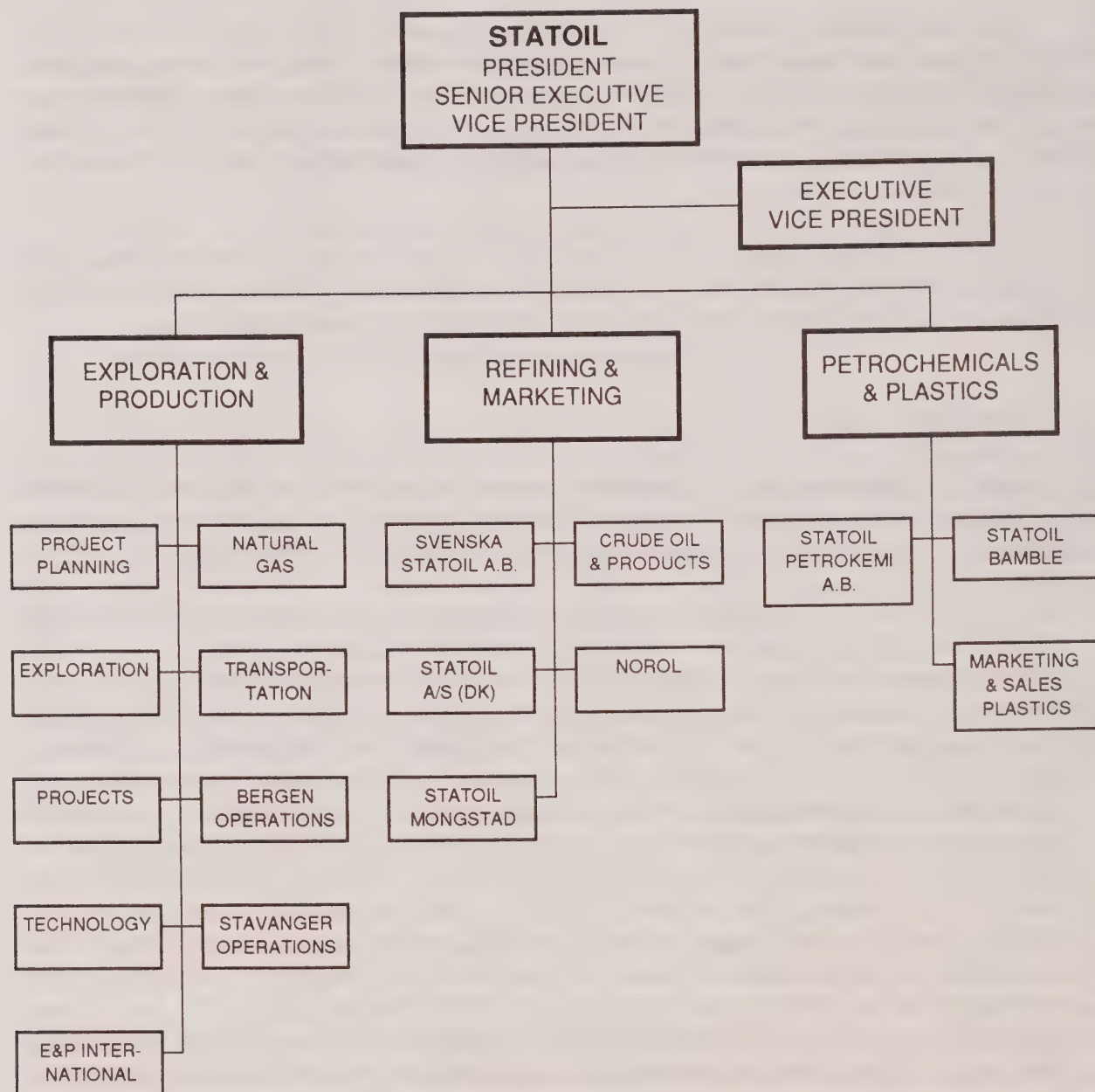
Statoil is divided into three Business Units, each under a Company President: (1) Exploration and Production; (2) Refining and Marketing; and (3) Petrochemicals and Plastics. An organization chart for the Statoil Group is presented in Figure 26.

Activities

Statoil's activities can be described under the headings of its three Business Units, together with a research and development function carried out by the various divisions and by the Centre for Research and Development in Trondheim.

1. **Exploration and Production** covers Statoil's upstream activities in Norway and abroad, including petroleum exploration and development, production, transportation systems, gas marketing and international development. In 1988 there were nine producing fields and areas in the Norwegian sector, in which Statoil's financial share varied from 1 to 42% and the government's direct financial interest from 0 to 51%. Remaining recoverable reserves of oil were estimated to be 5.5 billion barrels of oil and 12.6 Tcf of gas. Statoil has a financial interest in several oil and gas transportation systems (and is operator of two), including subsea pipelines connecting Norwegian-controlled offshore fields to Norway, Britain and West Germany. To develop gas markets, planning and negotiations are underway to expand gas sales in Europe and to ship LNG to the United States. Statoil has exploration and production interests in Sweden, Denmark, Britain, West Germany the Netherlands, China and Malaysia; in 1988, Statoil spent 15% of its total exploration budget on international activity. Statoil owns two-thirds of the Kårstø Metering and Technology Laboratory whose activities include the development of improved metering technology at high pressure and for large gas flows.
2. **Refining and Marketing** includes marketing crude oil and products, tanker transportation, and the operation of two refineries and retail stations in Norway, Sweden and Denmark. Recent low operating profits reflect high financing costs and the prolonged shutdown of Statoil's principal refinery at Mongstad.

Figure 26: Corporate Structure of Statoil



Source: Statoil, *Annual Report and Accounts 1988*, Stavanger, Norway, March 1989, p. 4.

3. **Petrochemicals and Plastics** includes the production of petrochemical products and plastics raw materials (especially ethylene and propylene) at facilities in Norway, Sweden and West Germany, and their marketing by Statoil Group subsidiaries in Western Europe.
4. **Research and Development** is carried out by Statoil's various divisions as well as by its Centre for Research and Development, which has the responsibility for coordinating R&D activities throughout the Group. Statoil's main research work centres on: (a) simpler and more economic concepts for deep water exploration, transportation and production; (b) an economically competitive diverless subsea production system; (c) offshore LNG processing and transportation in areas with no infrastructure; and (d) multiphase pipeline systems. Prompted by the Piper Alpha platform disaster in the British sector of the North Sea, Statoil has given a higher priority to offshore safety.

Developing Countries

Statoil has no formal program to assist developing countries explore for and develop their petroleum resources. The Company has assisted in only one instance, in Tanzania where Statoil worked with the Norwegian Development Assistance Agency. There are no announced plans to undertake similar projects in other countries.

Comments

Statoil was established to ensure that Norway, which had no Norwegian-owned upstream petroleum industry, participated to the greatest extent possible in developing the country's substantial offshore petroleum resources. To accomplish this, the Company had to overcome a number of obstacles, including:

- there were few Norwegians with experience in offshore oil and gas exploration and development;
- there were equally few with corporate experience to match that of the major international oil companies with which Statoil would have to work and, in some instances, compete; and
- there were few precedents to guide the policy-makers responsible for ensuring a reasonable rate of development while, at the same time, protecting the Norwegian interest.

In these circumstances, Statoil has come a long way in a relatively short time. It has expanded into a wide range of petroleum-related activities. As a result of close cooperation between Statoil and Norwegian shipbuilding and engineering firms, Norway has become a world leader in certain types of cold-water technologies and equipment. With the exception of the financial setback at the Mongstad refinery, Statoil

has been generally successful in combining its responsibilities as a major oil company and as a policy arm of the Norwegian Government.

The Norwegian Government is closely associated with the Company's operations through the key position of the Minister of Petroleum and Energy and the requirement that Statoil keep the Ministry fully and regularly informed of all important planning and operational matters. The Auditor General has continuing access to the Company's financial records, which also promotes accountability.

F. Ente Nazionale Idrocarburi (ENI)

Background

Italy is a petroleum-deficient nation in search of reliable new supply. In 1926, as part of Italy's search for oil, the Azienda Generale Italiana Petrolii (AGIP) was formed as a private corporation. Despite an active exploration program, AGIP found no significant deposits of oil in Italy but did acquire interests in Romanian and Iraqi production. It was later incorporated into ENI, the Ente Nazionale Idrocarburi (ENI), a state-owned company formed in 1953 as a holding company for equities owned by the Italian Government in the petroleum industry. ENI is one of Italy's three major state holding companies and was created in anticipation of the important role that oil would assume in meeting Italy's energy requirements.

The Government's Petroleum Plan called for ENI to become the major supplier of Italy's energy needs, and by 1977 it had become the largest domestic oil company, holding approximately 20% of Italy's petroleum market. The rest of the market was held by private Italian and foreign oil companies, many of which subsequently withdrew because of the unsatisfactory trading conditions.

In addition to being the leading Italian company in oil exploration, distribution and refining, ENI was to be the main agent of government oil supply policy, representing Italy abroad through its various specialized subsidiary companies. It also developed performance standards for the production and procurement of oil and for refining and marketing operations.

Following the oil shocks of the 1970s, ENI's role in ensuring that Italy, which imports about 80% of its energy requirements, had access to adequate long-term supplies increased in importance. To strengthen its position, ENI has moved beyond exploration and production into refining, transportation and marketing.

Net revenues for the ENI group in 1988 were \$US 25.4 billion, of which \$US 16.4 billion was derived from energy, including coal. Gross profits before taxes were \$US 1.3 billion and net profit after taxes was \$US 1.0 billion. Total 1988 investment in capital expenditures, intangibles and exploration was \$US 3.9 billion, and expenditures in research and development were \$US 327 million.

Mandate

ENI's mandate is set out in Law No. 136 of 10 February 1953 as amended, and in Regulations of 22 December 1954.

The **purpose** of ENI, as set forward in 1953, was to promote and carry on undertakings in the national interest in the field of hydrocarbons and natural steam. ENI was subsequently assigned similar responsibilities in the chemical sector and in the nuclear fuel research, fabrication, reprocessing and sales sector as well as in nuclear-related mining, exploration and production activities. Intervention in other sectors is permitted only to the extent that the intervention is instrumental, accessorial or complementary to the basic hydrocarbon, natural steam, chemical and nuclear fuel interests. Such intervention is subject to prior authorization by the Minister of State Holdings. Responsibilities added at later dates include setting up and managing Italy's strategic petroleum reserve, and restoring to sound financial condition or otherwise managing for a limited time several businesses outside the company's statutory scope.

The **initial capital endowment** of ENI was 30 billion lire, an amount since raised to a total of 7,747 billion lire (\$C 7.308 billion, converted at an exchange rate of approximately 1,060 lire to the Canadian dollar).

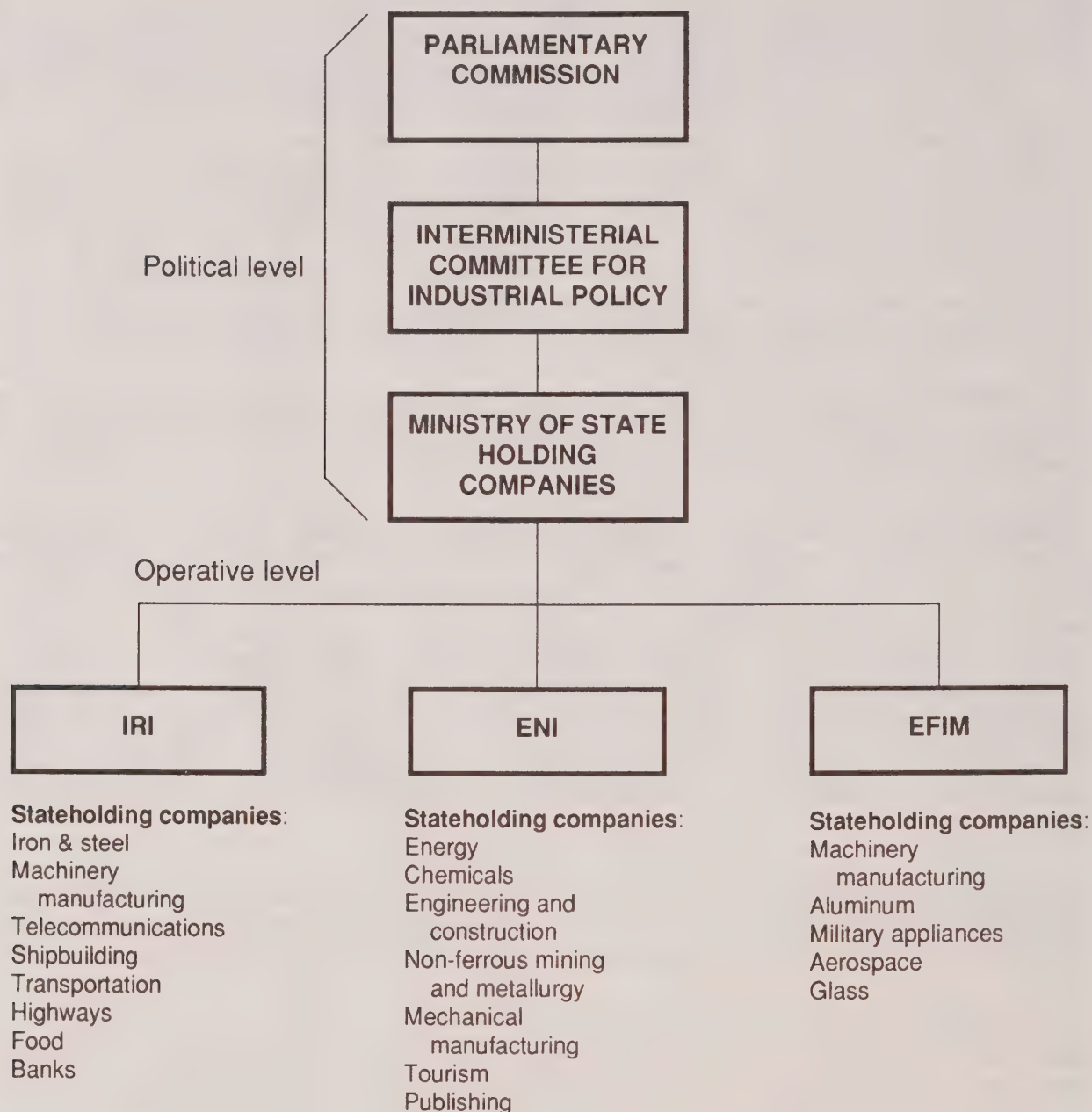
Directors and members of other management boards: ENI has a Board of Directors composed of a Chairman, Vice-Chairman, representatives of the Ministers of Finance (two), State Holdings (two) and Treasury (one), five experts and two employees. Apart from the employee representatives, all are appointed by the Prime Minister at the proposal of the Ministers of Finance, State Holdings and Treasury. There is also an Executive Committee appointed by the Prime Minister at the proposal of the Ministers of Finance and State Holdings, and a Board of Statutory Auditors appointed by the Ministers of Finance, Treasury and State Holdings. ENI Directors and members of the Board of Statutory Auditors hold office for three years and may be reappointed.

The activities of Italy's three major state holding companies, including ENI, are coordinated by the Interministerial Committees for Economic Planning and for Industrial Planning. The Italian state holding organization is outlined in Figure 27.

The Company's **activities** are not specified in its establishing law and supporting regulations in any greater detail than described in the **purpose** above. General directions governing its activities are determined by a Committee comprising the Ministers of Finance, Treasury and State Holdings, chaired by the Minister of State Holdings.

The Company's annual **financial** statements include the balance sheet and the profit and loss account, and must be submitted within four months of the close of the financial year. These statements are accompanied by reports of the Boards of Directors and Auditors, and are submitted for approval to the Minister of State Holdings. Budgetary variations are the responsibility of the Minister of the Treasury.

Figure 27: The Italian System of State Holding Companies



Source: Reviglio, Franco, "State Holdings in Italy: A Lesson from Theory and Experience", Talk delivered by the Chairman of ENI in Calcutta, 14 November 1989, p. 16.

Loans and debentures may be issued with terms and conditions approved by the Ministers of the Treasury and State Holdings. They may be guaranteed by the state as to interest and principal with the agreement of the Council of Ministers.

Relationship with the Italian Government

The Prime Minister appoints the Board of Directors, including the Chairman and Vice Chairman, and the Executive Committee. The Ministries of Finance, State Holdings and Treasury are represented on the Board of Directors. Members of the Board of Statutory Auditors are appointed by the Ministers of Finance, Treasury and State Holdings. Finance and State Holdings have members on this Board, which is chaired by a representative of the State Comptroller-General's Office.

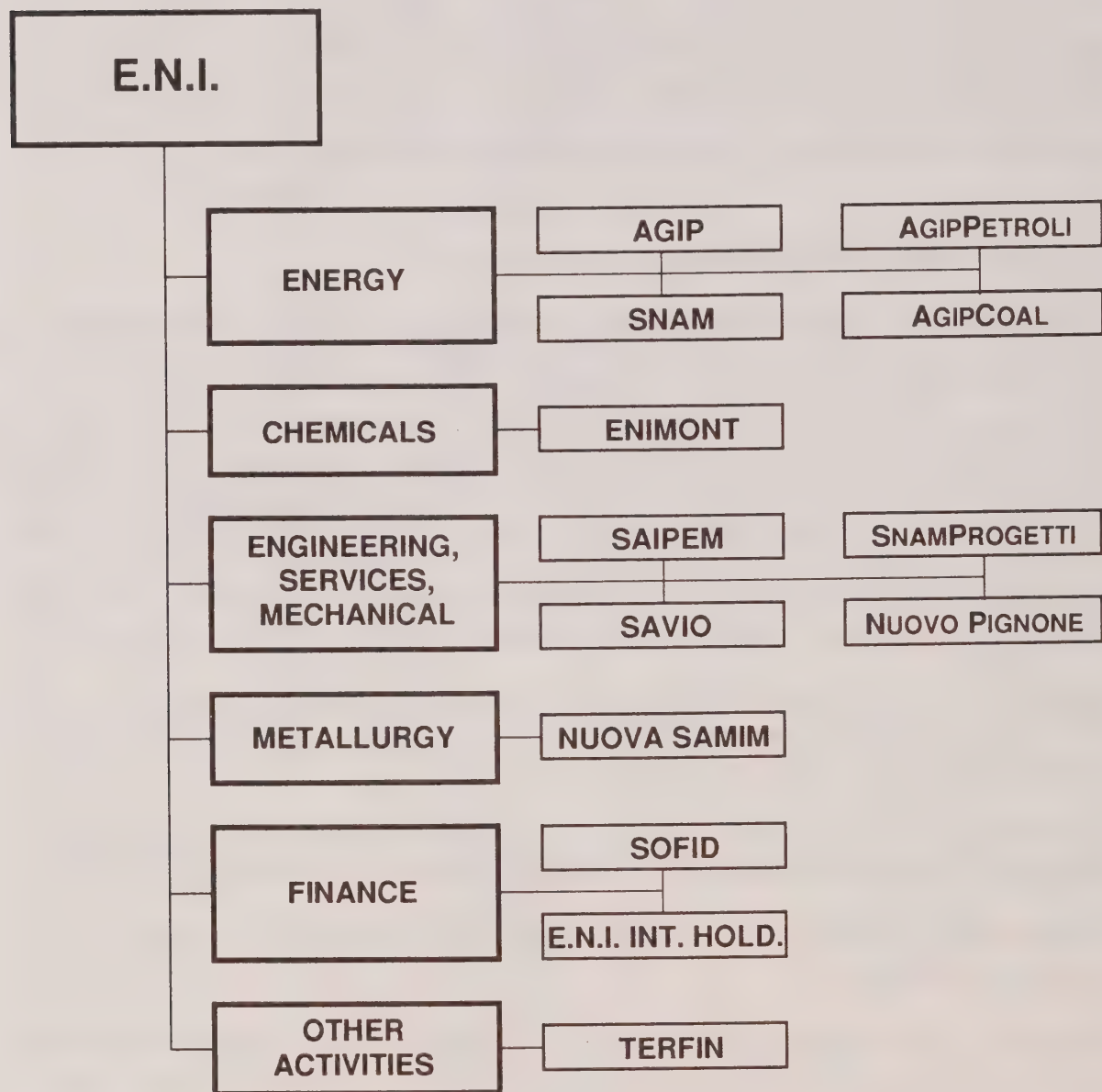
Organization and Activities

ENI Group businesses are active in seven main areas and are managed by 13 sector-head companies coordinating the operations of the companies under their control. The organizational structure is shown in Figure 28. As the holding company, ENI provides sector-head companies with general directives, coordination, planning and business management, personnel policy and external relations, while furnishing them with financing through state equity contributions and recourse to the money market and bank financing. The principal areas of activity are energy; chemicals; machinery manufacturing, engineering and services; metallurgy; textile machinery; travel, publishing, industrial reconversion and services; and finance. In the energy area, there are four sector-head companies engaged in the following activities.

- **Agip:** oil and natural gas exploration and production; crude oil supply; the nuclear fuel cycle; renewable energy (geothermal, photovoltaic); exploration and production in the nonferrous minerals sector.
- **AgipPetroli:** refining and distribution of petroleum products in Italy and abroad; energy conservation and efficiency services and oil-replacement energy sources.
- **Snam:** supply, transmission, distribution and sale of natural gas; transport of oil and petroleum products.
- **Agipcoal:** coal exploration and mining; infrastructure and transport; transformation and processing; international marketing; and scientific and technological research for developing and utilizing coal and its derivatives.

Sector-head companies in the other groups are also involved in energy-related activities. EniChem manufactures petrochemicals. NuovoPignone designs and manufactures equipment and instruments for Italy's energy industries. Snamprogetti designs and constructs petrochemical plants, refineries and gas treatment plants, and has developed some of the world's leading pipeline technology. Saipem performs onshore and offshore drilling and builds offshore works such as platforms and terminals.

Figure 28: Corporate Structure of ENI



Source: Ente Nazionale Idrocarburi, *Presentation of the ENI Group*, February 1990, p. 5.

The coordination and overall direction of ENI's research and development program is the responsibility of a permanent Research Committee, a centralized research company and structures within the various operating companies that provide direct support to their industrial activities.

Developing Countries

ENI investment in developing countries over the period 1984-1988 totalled about \$US 3.9 billion. A consortium composed of ENI, a major industrial group and two financial institutions is looking for joint venture opportunities in the Third World.

Comments

ENI is interesting on several accounts. First is the extent to which it has expanded its operations outside Italy – growth in this regard is remarkable given Italy's limited domestic resources of energy. Despite this limited base, ENI has expanded into a world-class energy conglomerate.

A second feature of interest is ENI's apparent ability to support selected national and social objectives as well as fulfill its energy mandate. The company has entered into joint ventures in key sectors to ensure a measure of national participation. Objectives of this joint venturing have included:

- achieving a minimum critical mass for efficient competition in the global market;
- entering into foreign markets;
- acquiring technologies;
- attaining commercial synergies; and
- operating inside the highly competitive European, Japanese and U.S. markets.

Where state interests were clearly served, additional funding was provided.

Apart from helping to offset uneven economic growth, ENI has played a social role by promoting development in backward regions of the country. For a period of time, however, political interests dominated this role and a number of unwise investments made. A better balance between economic and social considerations has been restored, and such difficulties have been reduced.

As is apparent from ENI's organization chart, government at both the political and bureaucratic levels participates directly and continuously in ENI's management process. The success of the company suggests that this involvement need not have an inhibiting effect.

G. A Comparison of Roles

When moving in the House of Commons on 12 March 1975 that the bill to establish a national petroleum company be given second reading, the Minister of Energy, Mines and Resources, Donald Macdonald, listed the concerns that had led the government to propose the initiative. These were:

- the government was not assured that the private sector could be relied upon to mobilize the capital necessary to secure Canada's longer-term energy needs;
- given the opportunities outside Canada, it was also uncertain that the private sector would undertake the effort needed within Canada to meet future domestic energy requirements; and
- a situation could develop where oil could be more advantageously imported by a nationally-owned Canadian company than by the private sector.

Before commenting on the relevance to the Canadian situation of these four companies, several general observations are helpful. In all instances, the companies are closely tied to their governments' policy mechanism, either structurally or through the selection of the executive and board of directors, or both. In the cases of JNOC and Statoil, budgets and operational plans are subject to parliamentary comment. With the exception of PDVSA, state auditors are part of the management structure and are consequently aware of the companies' on-going operational and financial activities. Operational plans in all cases are subject to review by the government.

Petróleos de Venezuela, S.A.

With its activities representing 20% of Venezuela's GNP, PDVSA is of great importance to the country's economy. The government realizes the danger inherent in such dependence and is trying to diversify Venezuela's economic base. It is also encouraging joint ventures with foreign interests where this is not prohibited by law, including such petroleum-related activities as petrochemical manufacture.

The main interest in PDVSA for purposes of this study lies in technology. With the bulk of Canada's petroleum resource taking the form of bitumen in Western Canada's oil sands, there is a common interest in new and more efficient means of developing heavy hydrocarbons. The water-bitumen emulsion being marketed by PDVSA is an example of the progress it is making. While there are significant differences between the technical and chemical characteristics of the reserves in the two countries, the need to develop new markets is common to both.

The level of oil sands and heavy oil research in Canada is substantial. What may be lacking is good coordination in what is being done and making sure that promising technologies are field tested and given the earliest opportunity for commercial application. Development of commercial *in situ* oil sands technology was

one of the priority items mentioned by the government when introducing the Petro-Canada legislation. Would the national interest have been better served by directing at least some of the resources that Petro-Canada invested in the downstream industry instead into more oil sands research?

Japan National Oil Corporation

To the extent that Petro-Canada was originally intended to serve as a catalyst for petroleum activity, as opposed to taking an operational lead, JNOC's activities come closest to meeting the original Canadian mandate. Its method of operation benefits the state in that it can initiate projects before there is economic justification and by so doing ensure that part of the resulting production goes to Japan. Not only does the private sector gain by the initial financial and sometimes organizational involvement of JNOC, but it assumes JNOC's share once a project is operational and the risk reduced. Further support is given to the private sector through the availability of JNOC's Technology Research Center.

The Japanese Government undoubtedly has the financial and technical resources to secure its long-term petroleum requirements by giving JNOC an operational role to the exclusion of the private sector. Instead, the government has chosen to limit its role to stimulating industry, moving on when this stimulation is no longer necessary.

High priority is accorded in Canada to private sector involvement and, given our currently modest financial means, the JNOC model would seem to have much to offer. An increasing share of Canada's remaining petroleum resources are high-cost and high-risk, and Petro-Canada could take the lead in promoting their development, although the question of funding would have to be addressed. Avoiding an operational role would limit conflict with the free market principle. Starting projects that would not otherwise have begun, or advancing their timing, benefits the private sector as well as the country through the increased activity.

Statoil

To the extent that Petro-Canada was created to enable Canadians to participate through government in the development of the country's petroleum resources, it has a common objective with Statoil. In the Norwegian case, there was a further need arising from the lack of any significant government or Norwegian private-sector experience in oil and gas development. If responsibility for development of this essential resource was not to be left entirely to foreign companies, the state had to intervene.

Beyond the wish of both governments to participate directly in an important economic activity, the similarities end. In Canada, there was already a well-developed domestic oil industry with significant Canadian participation. Development of our petroleum resources was already well underway. Although Petro-Canada's initial

activities were concentrated on the frontiers and in the oil sands, where its leadership was useful, there is still no production from frontier deposits. Indeed, the one field where it appeared economic to move into production (Panuke-Cohasset off the Nova Scotia coast), Petro-Canada turned over the operatorship to other companies. In the case of the oil sands, substantial acreage was acquired by Petro-Canada and several projects to develop *in situ* extraction technology were started. The Company does have production from this source, although it is not clear how much is directly due to Petro-Canada's involvement. Petro-Canada has recently been criticized by the Alberta Government for not making a greater effort to develop its oil sands reserves.

In Statoil's case, efforts were initially concentrated on production. Expansion into transportation, refining, marketing and petrochemical production generally came later. Statoil has been uniquely successful in working with the Norwegian shipbuilding and engineering industries. Conditions of North Sea petroleum exploitation were unprecedented in the oil industry's history of offshore development, requiring new technology and new design and construction concepts. Norwegian companies have gradually assumed a leading role in offshore development and will probably play an important part in developing the Hibernia field off Newfoundland. By taking this initiative, Statoil helped found an important new Norwegian industry.

Although Canada has extensive cold-water experience in working in the north and off the East Coast, Petro-Canada has not taken a leadership role like Statoil. As a result, Canadian capabilities have not been adequately exploited and the opportunity to develop Canadian industry in this respect has not been significantly exploited.

ENI

The use by the Italian Government of a state holding company to pursue a combination of economic, political and social objectives pre-dates World War II. There is no Canadian analogue and no need for one at a time when government policy is based on the free market and the principle of deregulation. ENI is of interest as a resource-based company which has been able to grow and prosper despite Italy's limited energy resources. ENI has developed through its subsidiaries a range of energy infrastructure design and construction capabilities, together with a sound technological base.

List of Witnesses

THURSDAY, November 16, 1989

Morning Session

From Petro-Canada:
Mr. Wilbert Hopper, President.

From Doig's Digest:
Mr. Ian M. Doig, Editor.

Afternoon Session

From the Canadian Association of Oilwell Drilling Contractors:
Mr. Brian M. Krausert, President;
Mr. Don M. Herring, Managing Director.

Mr. Herschel Hardin, Private Citizen.

From the Canadian Energy Research Institute:
Mr. Anthony E. Reinsch, Vice President.

THURSDAY, November 27, 1989

From the C.D. Howe Institute:
Mr. Thomas E. Kierans, President.

MONDAY, December 11, 1989

From the Economic Council of Canada:
Mr. Ron Hirshhorn, Senior Economist.

Mr. Jim Conrad, Private Citizen.

MONDAY, December 18, 1989

Afternoon Session

Appearing:

The Honourable Jake Epp, P.C., M.P., Minister of Energy, Mines and Resources.

From the Ministry of Energy, Mines and Resources:

Mr. G.R.M. Anderson, Assistant Deputy Minister, Energy Sector;

Mr. R. Lyman, Acting Director General, Energy Policy Branch.

Evening Session

From the Fraser Institute:

Mr. Michael Walker, Executive Director.

Abbreviations and Acronyms

AOSTRA	Alberta Oil Sands Technology and Research Authority
CANMET	Canada Centre for Mineral and Energy Technology
CEDIP	Canadian Exploration and Development Incentive Program
CEIP	Canadian Exploration Incentive Program
CERI	Canadian Energy Research Institute
DoE	Department of Energy (United States)
EMR	(Department of) Energy, Mines and Resources
ENI	Ente Nazionale Idrocarburi (Italy)
ERCB	Energy Resources Conservation Board (Alberta)
FERC	Federal Energy Regulatory Commission (United States)
FTA	Free Trade Agreement
JNOC	Japan National Oil Corporation
JPDC	Japan Petroleum Development Corporation (the forerunner of JNOC)
LNG	liquefied natural gas
LPG	liquefied petroleum gases
MITI	Ministry of International Trade and Industry (Japan)
MNCs	multinational oil companies (e.g. Exxon, Royal Dutch/Shell, Chevron)
NEB	National Energy Board
NEP	National Energy Program
NES	National Energy Strategy (United States)
NGL	natural gas liquids
NOCs	national oil companies (e.g. Petro-Canada, Statoil, Petrobras)
OAPEC	Organization of Arab Petroleum Exporting Countries
OPEC	Organization of Petroleum Exporting Countries
PDVSA	Petróleos de Venezuela, S.A.

PGRT	Petroleum and Gas Revenue Tax
PIW	<i>Petroleum Intelligence Weekly</i>
PMA	Petroleum Monitoring Agency
PIP	Petroleum Incentives Program
Statoll	Den norske stats oljeselskap a.s (Norway)

Mcf	thousand cubic feet
MMcf	million cubic feet
Bcf	billion cubic feet
Tcf	trillion cubic feet
b/d	barrels/day
Bcf/d	billion cubic feet/day

Definitions, Units and Conversion Factors

Definitions

Canada Lands: Physical areas of Canada outside provincial boundaries. [Canada, PMA, 1989, p. 89] Canada Lands include the Canadian landmass of Yukon and Northwest Territories, and the offshore regions of the East Coast, West Coast and the Arctic.

Canadian Control: In general, a company is Canadian-controlled when 50% or more of its voting shares are held by Canadian residents either directly or indirectly. In a few exceptional cases, when a significant block of shares is held by Canadian residents and the remaining shares are widely held, a company may be effectively Canadian-controlled even though more than 50% of the voting shares are held by non-residents. [Canada, PMA, 1989, p. 81]

Canadian Ownership: Is the proportion of the total voting shares of a company held, either directly or indirectly (through other corporations), by Canadian residents. [Canada, PMA, 1989, p. 81]

Concession: An agreement (usually from a host government) permitting a foreign petroleum company to prospect for and produce oil in the area subject to the agreement. The terms ordinarily include a time limitation and a provision for royalty to be paid to the government. [Williams and Myers, 1981, p. 126]

Downstream: That segment of the petroleum industry including refining, marketing, transportation and petrochemical operations. [Canada, PMA, 1989, p. 82]

Integrated Companies: Individual companies that have significant revenues in both the upstream and downstream segments. [Canada, PMA, 1989, p. 82]

Junior Producers: Companies that are predominantly exploration and production oriented, and that individually generate less than 1% of industry upstream revenues. [Canada, PMA, 1989, p. 90]

Royalty: The landowner's share of production, free of expenses of production. Royalty may be payable in kind (that is, the royalty owner is entitled to a share of the oil or gas as produced), or it may be payable in money (that is, the royalty owner is to be paid in money for the value or market price of his share of the product. [Williams and Myers, 1981, p. 656]

Senior Producers: Companies that are predominantly exploration and production oriented, and that individually generate more than 1% of industry upstream revenues. [Canada, PMA, 1989, p. 91]

Upstream: That segment of the petroleum industry including activities and operations related to the search for, and development, production, extraction and recovery of crude oil, natural gas, natural gas liquids and sulphur, as well as the production of synthetic oil. [Canada, PMA, 1989, p. 83]

Glossary of Financial Ratio Terms (as applied by Petro-Canada)

[Petro-Canada, 1990, p. 30]

Cash Flow: Working capital provided from operations (as disclosed in the financial statement) less dividends on redeemable preferred shares plus investment tax credits, exploration tax credits and changes in advances on future natural gas deliveries.

Capital Employed: Total assets less current liabilities excluding short-term notes payable and the current portion of long-term debt.

Debt: Long-term debt including the current portion of long-term debt, short-term notes payable, outstanding cheques less cash, advances on future natural gas deliveries, and redeemable preferred shares valued at year-end.

Equity: Shareholder's equity adjusted for the valuation of redeemable preferred shares at year-end.

Cash Flow to Debt: Cash flow divided by debt.

Interest Coverage:

Earnings Basis: Earnings before interest expenses, provisions for income taxes, extraordinary and unusual items, and dividends on redeemable preferred shares divided by interest expense plus capitalized interest plus dividends on redeemable preferred shares multiplied by $1/(1-\text{tax rate})$.

Cash Flow Basis: Working capital provided from operations before interest expenses and provision for current income taxes plus changes in advances on future natural gas deliveries divided by interest expense plus capitalized interest plus dividends on redeemable preferred shares multiplied by $1/(1-\text{tax rate})$.

Reinvestment Ratio: Expenditures on property, plant and equipment and exploration less Petroleum Incentive Program grants divided by cash flow.

Cash Flow Return on Capital Employed: Cash flow plus tax-adjusted interest expense and dividends on redeemable preferred shares divided by average capital employed.

Return on Capital Employed: Earnings before extraordinary and unusual items and dividends on redeemable preferred shares plus tax-adjusted interest expense, divided by average capital employed.

Return on Equity: Earnings before extraordinary and unusual items and after dividends for redeemable preferred shares, divided by average equity.

Units and Conversion Factors

In the SI scheme of measurement, the unit of energy is the **joule (J)**. The rate of delivery or conversion of energy – power – is measured in **watts (W)**. One watt is defined as the delivery of one joule of energy per second. Because the units of energy and power are small, one usually works with multiples of these units. In SI, prefixes are used as multipliers of the basic units, as illustrated in the following examples.

multiplication factor		prefix/symbol		example/symbol	
1,000,000,000,000,000,000	= 10^{18}	exa	E	exajoules	EJ
1,000,000,000,000,000	= 10^{15}	peta	P	petajoules	PJ
1,000,000,000,000	= 10^{12}	tera	T	terawatts	TW
1,000,000,000	= 10^9	giga	G	gigawatt-hours	GWh
1,000,000	= 10^6	mega	M	megawatts	MW
1,000	= 10^3	kilo	k	kilopascals	kPa

Conversion Factors (exact or correct to four significant figures)

Distance:	1 foot = 0.3048 metre 1 statute mile = 1.609 kilometres	1 metre = 3.281 feet 1 kilometre = 0.6214 statute mile
Area:	1 square foot = 0.09290 square metre 1 square mile = 640 acres 1 square mile = 259.0 hectares 1 square mile = 2.590 square kilometres	1 square metre = 10.76 square feet 1 square kilometre = 247.1 acres 1 square kilometre = 100 hectares 1 square kilometre = 0.3861 square mile
Volume:	1 cubic foot = 0.02832 cubic metre 1 American barrel = 42 American gallons 1 American barrel = 34.97 Imperial gallons 1 American barrel = 0.1590 cubic metre 1 American barrel = 159.0 litres	1 cubic metre = 35.31 cubic feet 1 American gallon = 3.785 litres 1 Imperial gallon = 4.546 litres 1 cubic metre = 6.290 American barrels 1 cubic metre = 1,000 litres

Mass:	1 long ton = 2,240 pounds	1 short ton = 2,000 pounds
	1 long ton = 1.12 short tons	1 short ton = 0.8929 long ton
	1 long ton = 1.016 tonnes (metric tons)	1 short ton = 0.9072 tonne
	1 pound = 0.4536 kilogram	1 kilogram = 2.205 pounds
	1 tonne = 1,000 kilograms	1 tonne = 2,205 pounds
Energy:	1 kilowatt-hour = 3,600,000 joules	1 kilowatt-hour = 3,412 Btu
	1 British thermal unit (Btu) = 1,054 joules	
	1 "quad" = 1 quadrillion Btu = 10^{15} Btu = 1,054 petajoules = $1,054 \times 10^{15}$ joules	
Power:	1 kilowatt = 3,600,000 joules/hour	1 kilowatt = 1.341 Imperial horsepower
	1 Imperial horsepower = 745.7 watts	1 Btu/hour = 0.2931 watt

Selected References

- (1) Alberta, Energy Resources Conservation Board, *Alberta Oil Supply , 1988-2003*, ERCB 88-E, Calgary, December 1988.
- (2) Alberta, Energy Resources Conservation Board, *Alberta's Reserves of Crude Oil, Oil Sands, Gas, Natural Gas Liquids, and Sulphur, December 1988*, ERCB ST89-18, Calgary, 1989.
- (3) Auld, Douglas and Harry Kitchen, *The Supply of Government Services*, The Fraser Institute, Vancouver, 1988.
- (4) Battram, Shelly P. and Reinier H. Lock, "The Canada/United States Free-Trade Agreement and Trade in Energy", *Energy Law Journal*, vol. 9, no. 2, 1988.
- (5) Canada, Department of Energy, Mines and Resources, *The National Energy Program 1980*, Ottawa, 1980.
- (6) Canada, Department of Energy, Mines and Resources, Canadian Oil Markets & Trade Division, *Canadian Motor Gasoline Markets. 1980s: The Decade in Review*, Ottawa, December 1989.
- (7) Canada, Department of Energy, Mines and Resources, Communications Branch, *Energy and Canadians into the 21st Century. A Report on the Energy Options Process*, Ottawa, August 1988.
- (8) Canada, Department of Energy, Mines and Resources, Energy Statistics Division, *Energy Statistics Handbook*, Ottawa, undated.
- (9) Canada, Department of Energy, Mines and Resources, *Program for a Strengthened Petro-Canada*, Background Notes Presented by the Hon. Ray Hnatyshyn Minister of Energy, Mines and Resources and the Hon. Michael Wilson, Minister of State for International Trade, Ottawa, 21 December 1979.
- (10) Canada, House of Commons, Standing Committee on Energy, Mines and Resources, *Oil – Scarcity or Security?, Minutes of Proceedings and Evidence*, Issue No. 28, Second Session, Thirty-third Parliament, 29 September 1987.
- (11) Canada, House of Commons, Standing Committee on National Resources and Public Works, *Minutes of Proceedings and Evidence*, Issue No. 15, First Session, Thirtieth Parliament, 24 April 1975.
- (12) Canada, Minister of Finance, *the Budget*, Ottawa, February 20, 1990.
- (13) Canada, National Energy Board, *Canadian Energy Supply and Demand 1987-2005*, Ottawa, September 1988.
- (14) Canada, National Energy Board, *1989 Annual Report*, Ottawa, 1990.
- (15) Canada, Petro-Canada Task Force, *Report of the Task Force on Petro-Canada*, Ottawa, 15 October 1979.

- (16) Canada, Petroleum Monitoring Agency, *Canadian Petroleum Industry: 1979-1988 Monitoring Reports*, Communications Branch, Department of Energy, Mines and Resources, Ottawa, 1977-1989.
- (17) Canada, Petroleum Monitoring Agency, *Canadian Petroleum Industry – 1989 Monitoring Report (First Six Months)*, Communications Branch, Department of Energy, Mines and Resources, Ottawa, December 1989.
- (18) Canada, Senate, Standing Committee on Energy and Natural Resources, *Proceedings*, Issue Nos. 3-6, Second Session, Thirty-fourth Parliament, 1989.
- (19) Canada, President of the Treasury Board, *Expenditure and Program Review*, Ottawa, November 1984.
- (20) Canadian Petroleum Association, *Statistical Handbook*, Calgary, undated.
- (21) "Canada's Top 100 Oil and Gas Companies", *Oilweek*, vol. 40, no. 20, 26 June 1989, p. 7ff.
- (22) Canertech, *Annual Reports*, 1981-1983, Winnipeg.
- (23) Coad, Leonard A. and David H. Maerz, *Continental Natural Gas Market: Canadian Export Capacity in the 90s*, Study No. 32, Canadian Energy Research Institute, Calgary, October 1989.
- (24) Croll, Donald, "OPEC Gains Market Share", *Petroleum Economist*, vol. LVII, no. 1, January 1990, p. 26-28.
- (25) Doern, G. Bruce and Glen Toner, *The Politics of Energy: The Development and Implementation of the NEP*, Methuen, Toronto, 1985.
- (26) Ente Nazionale Idrocarburi, *ENI Group Research and Development*, Rome, July 1989.
- (27) Ente Nazionale Idrocarburi, *Law Establishing ENI/Regulations*, Rome, April 1987.
- (28) Ente Nazionale Idrocarburi, *Presentation of the ENI Group*, February 1990.
- (29) Ente Nazionale Idrocarburi, *The ENI Group in 1988*, Rome, June 1989.
- (30) Grayson, Leslie E., *National Oil Companies*, John Wiley and Sons, Toronto, 1981.
- (31) Halpern, Paul, André Plourde and Leonard Waverman, *Petro-Canada: Its Role, Control and Operations*, Report Prepared for the Economic Council of Canada, Supply and Services Canada, Ottawa, 1988.
- (32) Japan National Oil Corporation, *JNOC, Annual Report*, Tokyo, September 1989.
- (33) Japan National Oil Corporation, *JNOC Technology Research Center*, Chiba City, January 1989.
- (34) Japan National Oil Corporation, *Petroleum Stockpiling*, Tokyo, 1988.
- (35) "OPEC's Reserves Shares Up in Turbulent '80s", *Oil & Gas Journal*, 25 December 1989, pp. 41-45.
- (36) Petro-Canada, *Annual Reports*, 1976-1989, Calgary.
- (37) Petróleos de Venezuela, S.A., *Annual Report 1988*, Caracas, April 1989.

- (38) "PIW Ranks World's Top 50 Oil Companies", *Petroleum Intelligence Weekly*, Special Supplement Issue, 11 December 1989.
- (39) Pratt, Larry, "Petro-Canada" in Tupper and Doern (eds.), *Privatization, Public Policy and Public Corporations in Canada*, The Institute for Research on Public Policy, Halifax, 1988, p. 151-210.
- (40) Reinsch, Anthony E., Kevin J. Brown and James O. Stanford, *Stability Within Uncertainty: Evolution of the World Oil Market*, Study No. 28, Canadian Energy Research Institute, Calgary, September 1988.
- (41) Reinsch, Anthony E. and Michael A. O'Reilly, *World Oil Market Projections 1990-2005*, Study No. 34, Canadian Energy Research Institute, Calgary, March 1990.
- (42) Reviglio, Franco, "State Holdings in Italy: A Lesson from Theory and Experience", Talk delivered by the Chairman of ENI in Calcutta, 14 November 1989.
- (43) Riva, Joseph P. Jr., "Fossil Fuels", *Encyclopedia Britannica*, 1987, p. 588-612.
- (44) Riva, Joseph P. Jr., *The World's Conventional Oil Production Capability Projected into the Future by Country*, Report #87-414 SPR, Congressional Research Service, Library of Congress, Washington, May 1987.
- (45) Statoil, *Annual Report and Accounts 1988*, Stavanger, Norway, March 1989.
- (46) Tanner, James N. and Anthony E. Reinsch, *Canadian Crude Oil Supply/Demand Balances*, Study No. 31, Canadian Energy Research Institute, Calgary, August 1989.
- (47) "The Canadian Business 500", *Canadian Business*, vol. 63, no. 6, June 1990, p. 74ff.
- (48) "The Financial Post 500", "Tops in Their Field", *The Financial Post*, Summer 1990, p. 157.
- (49) Tupper, Allan and G. Bruce Doern (eds.), *Privatization, Public Policy and Public Corporations in Canada*, The Institute for Research on Public Policy, Halifax, 1988.
- (50) United States, Department of Energy, *Interim Report – National Energy Strategy: A Compilation of Public Comments*, DOE/S-0066P, Washington, D.C., April 1990.
- (51) United States, Department of Energy, Energy Information Administration, *Annual Energy Review 1988*, DOE/EIA-0384(88), Washington, D.C., May 1989.
- (52) United States, Department of Energy, Office of International Affairs, *Energy Industries Abroad*, DOE/IA-0012, Washington, D.C., September 1981.
- (53) United States, Department of Energy, Office of International Affairs, *The Role of Foreign Governments in the Energy Industries*, Washington, D.C., October 1977.
- (54) Walker, Michael W. (ed.), *Privatization: Tactics and Techniques*, Proceedings of a Symposium held in Vancouver, 22-24 July 1987, The Fraser Institute, Vancouver, 1988.
- (55) Watkins, G.C. and M.A. Walker (eds.), *Reaction: The National Energy Program*, The Fraser Institute, Vancouver, 1981.
- (56) Watkins, G. Campbell (ed.), *Petro Markets: Probing the Economics of Continental Energy*, The Fraser Institute, Vancouver, 1989.

PETRO-CANADA

Rapport du Comité sénatorial permanent de l'Énergie et des ressources naturelles

Président

L'honorable Dan Hays

Vice-président

L'honorable James Balfour

Juin 1990

Table des matières

Préface	1
Introduction	5
Conclusions et recommandations	7
Chapitre Un: Revue des activités de Petro-Canada	19
A. Débuts et évolution	19
1. Canertech	27
2. Corporation Petro-Canada pour l'assistance internationale	28
B. Activités industrielles	31
C. Résultats financiers	34
1. Introduction	34
2. Comparaison avec Imperial Oil et Shell Canada	35
2.1 <i>Raison d'être</i>	35
2.2 <i>Champ de comparaison</i>	37
2.3 <i>Base de comparaison</i>	42
2.4 <i>Hypothèses d'analyse</i>	42
2.5 <i>Données de base sur Imperial Oil</i>	45
2.6 <i>Données de base sur Shell Canada</i>	52
2.7 <i>Conclusions</i>	52
Chapitre Deux: Évolution de la politique énergétique au Canada	55
A. 1976-1984	55
B. 1984-1990	62
C. Accord de libre-échange	64
D. Harmonisation de la déréglementation et de la stratégie	66
Chapitre Trois: Situation énergétique internationale	71
A. Réémergence de l'OPEP	71
B. Avenir énergétique des États-Unis	77

Chapitre Quatre: Politiques de l'État	83
A. Sécurité des approvisionnements énergétiques	83
B. Canadianisation du secteur pétrolier	87
C. Rationalisation de l'industrie pétrolière canadienne	88
D. Liens avec le gouvernement fédéral	90
Chapitre Cinq: Comparaison avec quatre autres pétrolières nationales	95
A. Introduction	95
B. Les grandes sociétés pétrolières du monde	97
C. Petróleos de Venezuela, S.A. (PDVSA)	102
D. Japan National Oil Corporation (JNOC)	110
E. Den norske state oljeselskap a.s (Statoil)	118
F. Ente Nazionale Idrocarburi (ENI)	125
G. Comparaison des rôles	132
Annexe A: Liste des témoins	137
Annexe B: Sigles et abbréviations	139
Annexe C: Définitions, unités et coefficients de conversion	141
Bibliographie sélective	145

Préface

Les initiatives politiques qui ont mené à la création de Petro-Canada, en 1975, et qui ont permis son évolution subséquente, ont toujours fait l'objet de controverses, et le font encore. La directive donnée à Petro-Canada par l'actuel gouvernement en 1984 de mener ses affaires comme une entreprise privée – et de dissocier ainsi son mandat de la politique officielle – a été suivie par l'annonce, dans le budget de février 1990, de l'intention du gouvernement de privatiser notre société pétrolière nationale. Au printemps 1989, le Comité, jugeant que le rôle de Petro-Canada comme société pétrolière d'État méritait d'être examiné de plus près, compte tenu en particulier de l'évolution d'ensemble de la politique canadienne, a sollicité auprès du Sénat un mandat pour étudier la question.

À titre de société pétrolière nationale, Petro-Canada est au centre d'enjeux importants pour le Canada : concilier les intérêts nationaux et régionaux, ceux des consommateurs et des producteurs, ainsi que les exigences de la libre concurrence et les objectifs du gouvernement, pour n'en nommer que trois. Ce rapport tente de faire le point sur les réalisations passées de Petro-Canada tant du point de vue commercial que gouvernemental, et expose la position du Comité sur les choix à faire dans l'avenir.

Voici les questions qui ont été examinées dans le cadre de cette étude:

- a) la forte utilisation d'énergie par habitant au Canada en raison du climat, de la géographie, de l'industrialisation et du mode de vie;
- b) le prix international du pétrole n'est pas établi en situation de libre concurrence – l'OPEP a fourni 46 p. 100 des 52 millions de barils de pétrole consommés chaque jour dans les pays non communistes en 1989 et a presque le monopole mondial de la capacité de production excédentaire, ce qui lui permet de fixer les contingents de production et de déterminer les conditions du marché;
- c) la dépendance accrue des États-Unis à l'égard du pétrole importé et, en particulier, du pétrole en provenance des pays de l'OPEP, et la possibilité que la vulnérabilité des États-Unis au chapitre des approvisionnements de pétrole puisse, dans un marché continental dominé par eux, avoir des répercussions néfastes pour le Canada, si le gouvernement américain juge bon d'intervenir dans le secteur énergétique;
- d) les engagements pris par le Canada dans l'Accord de libre-échange;
- e) la possibilité pour les Canadiens de conserver une position privilégiée au chapitre des approvisionnements énergétiques en situation de libre concurrence, par

l'adoption d'une politique à cette fin; et

- f) la conscience grandissante des conséquences du développement énergétique sur l'environnement.

La question se résume ainsi : Petro-Canada a-t-elle encore un rôle à jouer dans les politiques canadiennes? L'actuel gouvernement soutient que non. D'autres sont d'avis contraire. Si l'on part de l'hypothèse que notre société pétrolière d'État n'a pas de rôle permanent à jouer dans l'établissement de la politique fédérale, il nous reste quand même à déterminer de quelle façon Petro-Canada peut intervenir dans la mise en oeuvre d'une politique énergétique vouée aux intérêts actuels et futurs du Canada.

Le gouvernement au pouvoir soutient que le secteur de l'énergie serait mieux régi par les seules forces du marché, et le Comité a reçu un nombre impressionnant de témoignages en ce sens. D'autres témoins, par contre, contestent cette conclusion.

Afin d'élargir le contexte du débat, le Comité s'est intéressé aux opérations de quatre sociétés pétrolières d'État, installées au Japon, en Norvège, en Italie et au Venezuela. Les gouvernements de bien des pays – à la fois exportateurs et importateurs de pétrole – estiment d'intérêt national d'intervenir dans le secteur énergétique et d'établir une politique qui réponde à leurs besoins stratégiques. Ce sont souvent nos concurrents sur les marchés mondiaux, et nous avons intérêt à tirer profit de leur expérience, bonne ou mauvaise, ainsi que de la nôtre, et à agir en fonction de nos meilleurs intérêts. Par exemple, les États-Unis sont en train de mettre au point une stratégie énergétique nationale (National Energy Strategy – NES). L'importance que le gouvernement américain lui accorde transparaît dans les propos formulés par le président George Bush dans le rapport provisoire publié en avril 1990:

Nous ne pouvons nous permettre d'attendre la prochaine crise de l'énergie avant de réagir.

Notre tâche – commune à nos deux partis – consiste à obtenir le consensus national nécessaire à la mise en oeuvre de cette stratégie pour en faire une réponse énergique et enthousiaste, qui tienne compte des connaissances et idées nouvelles de même que des changements internationaux, environnementaux et mondiaux.

La pierre angulaire de cette stratégie résidera dans le maintien d'une politique efficace axée sur le marché. La tâche ne sera pas aisée. Nous devons concilier – parvenir à équilibrer – nos besoins croissant en énergie à un prix raisonnable, notre engagement à rendre l'environnement plus sûr et plus sain, notre détermination à maintenir notre position économique prédominante et notre volonté de réduire notre dépendance, ainsi que celle de nos amis et alliés, à l'égard de fournisseurs d'énergie susceptibles de nous faire faux bond.

J'ai confiance que notre assurance, notre savoir-faire scientifique et notre traditionnel bon sens contribueront à notre succès. En agissant maintenant, nous pourrions léguer aux prochaines générations d'Américains un pays plus propre, plus prospère et, effectivement, plus sûr.

(U.S., DOE, 1990, p. 1)

Cette citation témoigne aussi du défi que représente pour nos dirigeants politiques le fait d'adapter l'optique du libre-échange aux circonstances actuelles: le président Bush souligne d'abord l'importance d'une "politique efficace axée sur le marché"; il fait ensuite clairement allusion à l'intervention gouvernementale qui sera nécessaire pour garantir la sécurité énergétique des Américains et leur assurer un environnement plus sain.

La politique de l'énergie ne se définit pas en noir et blanc. Elle a évolué dans plusieurs teintes de gris (et maintenant de vert). Et les réponses simples apportées aux questions complexes ne donnent rien. Le Comité est d'avis que le rôle de Petro-Canada dans une éventuelle stratégie énergétique canadienne est une question qu'il sera plus facile d'examiner à fond à la lumière des renseignements et des commentaires recueillis dans ce rapport.

Le Comité a entendu un grand nombre de témoins, grâce auxquels il a acquis une meilleure connaissance et une meilleure compréhension de l'activité et du rôle (passé et futur) de Petro-Canada. Nous remercions ces témoins de leur contribution et, en particulier, M. W.H. Hopper de Petro-Canada, qui a été notre principal témoin et nous a offert la collaboration de son entreprise.

Nous remercions M. Dean Clay, notre rédacteur et conseiller; MM. Richard Harris et Ken Winger, pour leur analyse de la situation financière de Petro-Canada; M. Michael Jarvis, pour son examen de quatre autres sociétés pétrolières d'État; et nos greffiers, Mme Line Gravel et M. Timothy Ross Wilson, son prédécesseur, pour leur contribution à la préparation du rapport. Le Comité est également redevable aux traducteurs et au réviseur du Secrétariat d'État – Mmes Francine Nantel, Marielle Papineau, Louise Goyette, Huguette Lemieux et Sylvie Trottier; MM. Denis Samson et Ronald Barber – qui ont établi la version française du rapport; à Mmes Diane Pugliese, Nicole Raymond et Lucie Gaulin, qui ont préparé le manuscrit français; à M. Mario Pelletier, qui s'est assuré de l'exactitude de la version française et à M. Bob Kingham, qui a préparé les tableaux informatisés du cinquième chapitre.

Le président,
Le sénateur Dan Hays

Introduction

Le 21 juin 1989, le Comité sénatorial permanent de l'énergie et des ressources naturelles a reçu du Sénat un ordre de renvoi libellé en ces termes:

Que le Comité sénatorial de l'énergie et des ressources naturelles soit autorisé à établir dans quelle mesure la Société Petro-Canada a réalisé son objectif initial et évaluer cet objectif par rapport au rôle que doit assumer cette société sur la scène énergétique canadienne; et

Que le Comité présente son rapport final au plus tard le 31 mars 1990.

Le Comité a demandé ce mandat en raison de l'élargissement du débat public et politique concernant l'avenir de notre société pétrolière nationale. Les membres du Comité ont jugé important d'évaluer les activités passées et futures de Petro-Canada pour deux raisons: (1) parce qu'on a investi plus de quatre milliards de dollars en fonds publics dans les activités et les acquisitions de notre société pétrolière d'État et qu'il est important d'évaluer les résultats de cet investissement; et (2) au cas où le gouvernement fédéral déposerait un projet de loi visant à privatiser Petro-Canada, le Comité disposerait d'analyses permettant de juger de cette mesure.

Effectivement, le gouvernement du Canada annonçait dans son exposé budgétaire du 20 février 1990 qu'il "...était opportun d'offrir au grand public une participation directe à la Société" et qu'un projet de loi à cette fin serait déposé en 1990. Comme l'a dit l'honorable Michael Wilson, ministre des Finances: "Nous continuerons de privatiser des sociétés d'État et de nous départir de nos investissements dans la mesure où une participation de l'État au capital de ces entités n'est plus nécessaire à la réalisation des objectifs de la politique officielle". Cette question – à savoir si Petro-Canada devrait continuer d'être un instrument de la politique officielle – constitue l'un des thèmes centraux de la présente étude.

Comme l'annonce du projet de privatisation de Petro-Canada et la publication des nouveaux états financiers de l'entreprise pour 1989 et des états financiers modifiés de 1988 (à la suite de l'adoption d'une nouvelle méthode comptable) l'obligeaient à modifier son rapport, le Comité a demandé une prolongation de délai pour tenir compte de ces faits nouveaux.

Le Comité a entrepris son étude de Petro-Canada en tenant des audiences publiques à Calgary, le 16 novembre 1989, et l'a poursuivie au cours d'une série d'audiences à Ottawa. Au total, le Comité a entendu dix témoins sur le sujet, tandis que beaucoup d'autres témoins possibles ont refusé de venir exprimer leur point de vue. La liste des témoins ayant comparu devant le Comité figure à l'Annexe A.

Comme complément à ces témoignages et à ses propres travaux de recherche, le Comité a retenu les services de trois personnes pour établir la base d'analyse de cette étude. Il a en outre profité d'un voyage à Washington, en novembre 1989, pour procéder à un vaste examen de la situation énergétique aux États-Unis, et tenu une réunion privée avec des hauts fonctionnaires de Petróleos de Venezuela à Caracas, en juillet 1989, à l'occasion de la Troisième réunion des parlementaires d'Amérique latine et des Antilles sur l'énergie et le pétrole.

Le lecteur qui n'est pas au fait des expressions, des abréviations et des unités propres à ce sujet, trouvera aux annexes B et C un bref aperçu des abréviations, sigles, définitions, unités et facteurs de conversion pertinents. Même si, au Canada, les données statistiques sur l'industrie énergétique sont établies selon le SI (système international) ou en unités métriques, il n'en est pas de même dans les autres pays. Les États-Unis utilisent les unités anglaises. La société pétrolière nationale du Japon, encore plus originale, rend compte de sa production pétrolière en barils et de la taille des réserves du pays en kilolitres; Petróleos de Venezuela fait état de la production pétrolière en barils et de la production gazière en mètres cubes. Dans le présent rapport, la plupart des données statistiques sont en unités anglaises et en unités du SI. À moins d'indication contraire, les montants d'argent sont exprimés en dollars canadiens.

Les rapports et autres documents qui ont servi aux travaux du Comité sont énumérés dans la bibliographie sélective qui figure à la fin du rapport.

Pour son étude comparative de quatre autres pétrolières d'État, le Comité a réuni de l'information habituellement peu accessible au Canada. Il aurait été trop long d'annexer toute cette documentation supplémentaire. Il est cependant possible de se la procurer en en faisant la demande au greffier du Comité. Cette documentation englobe notamment les lois et les règlements régissant le fonctionnement des sociétés Petróleos de Venezuela, Japan National Oil Company, Statoil et ENI.

Conclusions et recommandations

Petro-Canada – Un rôle dans l'avenir?

Il est difficile de déterminer si Petro-Canada aura ou non un rôle à jouer dans l'avenir comme société pétrolière d'État parce que le gouvernement a négligé de présenter aux Canadiens un tableau d'ensemble de sa politique de l'énergie. Dès son élection en 1984, le gouvernement conservateur entreprit de démanteler le Programme énergétique national et de déréglementer les marchés nationaux de l'énergie, comme il l'avait promis au cours de la campagne électorale. Dans la foulée de ces initiatives, Petro-Canada reçut l'ordre de fonctionner dorénavant comme n'importe quelle autre société pétrolière du secteur privé. Sa mission nationale était considérée comme accomplie ou n'ayant plus de raison d'être.

La libéralisation des prix du pétrole et du gaz et l'élimination de la complexe infrastructure d'imposition et de réglementation qui avait permis jusqu'ici de maintenir les prix en-deçà de ceux du marché favorisèrent le fonctionnement quotidien du marché de l'énergie. Toutefois, on se rendit vite compte que les forces du marché ne pouvaient à elles seules se substituer à une politique, vu la gamme d'enjeux propres au secteur. Ainsi, le 13 avril 1987, l'honorable Marcel Masse, alors ministre de l'Énergie, des Mines et des Ressources, annonça son projet d'étude sur la confluence énergétique, dont l'objectif consistait à évaluer les perspectives énergétiques du Canada au seuil du 21^e siècle. Dans le cadre du Comité consultatif constitué à cette fin et sous la présidence de Thomas Kierans, les Canadiens furent invités à faire part de leurs points de vue sur l'avenir énergétique du pays.

Ce processus consultatif exceptionnel aboutit, en août 1988, à un rapport à l'intention du gouvernement fédéral, intitulé *Les Canadiens et l'énergie au seuil du XXI^e siècle*. Même s'il souligne qu' "À peu près tous les participants à la Confluence énergétique ont déclaré qu'il fallait laisser au marché le soin de répartir les ressources et de déterminer les prix de l'énergie" (Canada, EMR, 1988, p. 71), ce rapport mentionne également que, de l'avis des participants, "Une intervention se justifie lorsque les marchés ne sont pas suffisamment concurrentiels et lorsqu'il existe des coûts sociaux, comme les dommages causés à l'environnement, qui ne sont pas compris dans les prix, ou encore des avantages, tels que la recherche fondamentale, que le marché ne rémunère pas suffisamment" (*Ibid.*, p.6).

Le gouvernement du Canada a entrepris ce processus de consultation sur la politique de l'énergie il y a trois ans. Mais il semble que les travaux piétinent à l'heure actuelle: les Canadiens n'ont pas obtenu de réponse du gouvernement aux propositions de politique contenues dans le rapport du Comité consultatif publié il y a presque deux ans. Dans l'intervalle, le gouvernement a annoncé la mise en oeuvre de quatre "mégaпроекts" énergétiques coûteux – mise en valeur du champ pétrolifère

Hibernia, extraction des sables pétrolifères OSLO (dont le gouvernement fédéral s'est par la suite retiré), usine de valorisation des huiles lourdes de Lloydminster et gazoduc de l'Île de Vancouver – où il a promis d'injecter deux milliards de dollars sur les 11 milliards de la facture totale, sans compter les prêts garantis par le fédéral, les prêts sans intérêt et les autres contributions financières ou réductions d'intérêt liées au prix futur du pétrole. Ces projets ont été présentés comme des atouts essentiels à la sécurité énergétique du pays ou comme des entreprises de développement régional ayant pour objectif principal de créer des emplois et de procurer des retombées économiques en région. Quelle que soit la justification invoquée, ces initiatives sont la preuve que le gouvernement fédéral, à l'instar des participants à la consultation sur la Confluence énergétique, reconnaît l'impuissance des forces du marché à stimuler certains types d'investissement ou d'activité. Mais on n'a encore présenté aux Canadiens aucune politique pour expliquer ces interventions fédérales dans le secteur de l'énergie.

Le Parlement peut réagir de bien des façons à cette incertitude politique en se penchant, par exemple, sur le futur rôle de Petro-Canada. Il est loisible aux législateurs d'accepter la situation actuelle, c'est-à-dire de reconnaître que Petro-Canada fonctionne comme une entreprise commerciale indépendante de la politique officielle depuis plus de cinq ans, que le gouvernement fédéral compte en ordonner la privatisation sous peu et qu'elle n'est plus l'instrument choisi par le gouvernement pour mettre en oeuvre sa politique. Conformément à ce point de vue, on devrait dissocier de l'activité commerciale de Petro-Canada l'aspect politique pour le confier à un autre organisme gouvernemental, de façon que la privatisation devienne un enjeu distinct. D'aucuns soutiennent encore qu'il faudrait non seulement isoler l'aspect politique mais en faire fi, puisque le marché seul est le meilleur indice pour décider de la mise en valeur de l'énergie au Canada.

D'autres sont d'avis, au contraire, qu'il est prématuré de privatiser Petro-Canada, tant que le gouvernement n'aura pas défini de cadre politique pour débattre et juger du bien-fondé de l'abolition de notre société pétrolière d'État. La privatisation de Petro-Canada nous priverait irrémédiablement d'un bon instrument de la politique gouvernementale, qui a déjà bien servi et qui pourrait encore le faire. Le débat à ce sujet devrait donc se fonder sur des motifs pratiques, non idéologiques.

Selon la position majoritaire du Comité (à laquelle tous les membres ne souscrivent pas), aucune décision ne devrait être prise pour la privatisation de Petro-Canada tant que le gouvernement n'aura pas établi de cadre politique pour débattre de la question en connaissance de cause. Par conséquent:

- (1) Le Comité recommande de surseoir à la privatisation de Petro-Canada tant que le gouvernement fédéral n'aura pas terminé la consultation entamée au sujet de la confluence énergétique ni établi sa politique de l'énergie.**

En essayant de voir ce que l'avenir réserve à Petro-Canada, le Comité s'est penché sur des questions comme la sécurité des approvisionnements d'énergie au Canada, le rôle de cette société dans la rationalisation de l'industrie pétrolière nationale et les répercussions environnementales inhérentes à l'utilisation croissante d'énergie. Dans son étude, le Comité a anticipé sur son autre ordre de renvoi, l'examen du rapport sur la Confluence énergétique, *Les Canadiens et l'énergie au seuil du XXI^e siècle*. Comme le soutient ce rapport, le gouvernement fédéral doit adopter une position à long terme en matière d'énergie, en remplaçant les formes conventionnelles d'énergie par de nouvelles, en rendant accessibles de nouvelles techniques et en réduisant le gaspillage, pour deux raisons impérieuses : d'une part, la détérioration de notre environnement, attribuable, dans bien des cas, à l'exploitation énergétique, est devenue inacceptable; d'autre part, l'OPEP est appelée à dominer de plus en plus le commerce mondial du pétrole. En matière d'énergie, la politique canadienne doit viser désormais à modifier la demande et à favoriser un usage efficace, avec le même souci qu'elle a cherché auparavant à accroître l'approvisionnement. L'examen fait par le Comité du rapport sur la Confluence énergétique privilégie une telle orientation. Dans cette étude, le Comité a limité ses recommandations aux questions directement liées à Petro-Canada et à l'approvisionnement en énergie.

Petro-Canada – Survol des activités

Le Comité a examiné les activités de Petro-Canada de deux points de vue : son rendement, comparativement à Imperial Oil et Shell Canada, et son utilité aux fins de la politique officielle.

Rendement

La direction de Petro-Canada a fait un travail remarquable en créant, à partir d'une idée lancée il y a moins de 15 ans, une société pétrolière d'envergure, dont la position est concurrentielle et les activités pleinement intégrées. Une entreprise bien structurée et prestigieuse est née de l'acquisition de cinq sociétés importantes : une réalisation impressionnante à tous égards.

Évalué selon les critères financiers reconnus, le succès de Petro-Canada est cependant moins évident. Son efficacité, du point de vue de l'entreprise, des actionnaires et des créanciers, est en général inférieure à celle des deux autres concurrents du secteur privé, en l'occurrence Imperial Oil et Shell Canada, auxquels nous l'avons comparée aux fins de cette étude. Petro-Canada a non seulement procuré à son bailleur de fonds, le gouvernement fédéral, une marge de profit inférieure, mais elle s'est aussi révélée un plus grand risque financier qu'Imperial et Shell, selon les mesures retenues à cet égard.

Le mauvais rendement s'est accru sensiblement depuis trois ou même cinq ans, au point où il y a lieu de mettre en doute les excuses invoquées par la direction de Petro-Canada dans le rapport annuel de 1989, pour justifier ses piètres résultats financiers, notamment les orientations imposées par le gouvernement, la croissance rapide à la suite des acquisitions, la nécessité d'intégrer les entreprises acquises, et les bas prix du pétrole et du gaz. Cinq exercices financiers se sont écoulés depuis que Petro-Canada a reçu le mandat de contribuer à la mise en oeuvre de la politique officielle et a procédé à ses principales acquisitions. Pourtant, ses profits, comparativement à ceux d'Imperial Oil et de Shell Canada, ne témoignent d'aucune amélioration sensible.

Utilité aux fins politiques

Sous l'ex-gouvernement libéral, Petro-Canada était investie de plusieurs mandats précis. Les plus importants étaient les suivants : (1) accroître la sécurité énergétique nationale en augmentant les sources d'approvisionnement en pétrole accessibles au Canada; (2) être pour le gouvernement une "fenêtre sur l'industrie" et ainsi l'aider à établir sa politique de l'énergie de façon éclairée; et (3) contribuer à accroître la présence canadienne dans le secteur pétrolier. Le président de Petro-Canada, Wilbert Hopper, a reconnu dans son témoignage devant le Comité que c'était là les "trois grands axes" qui devaient orienter l'intervention de la société au cours de ses premières années d'existence (Canada, Sénat, Comité sénatorial permanent de l'énergie et des ressources naturelles, 16 novembre 1989, pp. 8-9). Outre ces fonctions principales, le Comité a constaté que Petro-Canada intervenait aussi dans la distribution de l'aide étrangère bilatérale dans le secteur pétrolier (par l'intermédiaire de sa filiale en propriété exclusive, la Corporation Petro-Canada pour l'assistance internationale) ainsi que dans la promotion et la réalisation de la recherche et du développement en matière d'énergie (par l'intermédiaire de son ex-filiale Canertech et de ses services internes).

(1) Sécurité des approvisionnements énergétiques

L'utilisation de Petro-Canada pour promouvoir la sécurité énergétique au Canada, grâce à la mise en valeur du pétrole et de gaz englobe plusieurs activités distinctes.

Petro-Canada et la mise en valeur du pétrole dans les régions pionnières

Petro-Canada a reçu de l'ex-gouvernement libéral le mandat de promouvoir la prospection et la mise en valeur du pétrole sur les terres du Canada (terres "pionnières" situées au nord du 60e parallèle et au large de la Côte est). Les vastes travaux qu'elle a entrepris sur les terres domaniales ont permis de recueillir des renseignements qui n'auraient pu être obtenus autrement. Ainsi, même si les efforts de prospection n'ont pas accru les réserves pétrolières autant que prévu, ils ont

néanmoins permis d'acquérir des connaissances sur la présence d'hydrocarbures dans les terres domaniales à risque élevé et sur la géologie de ces régions. Prometteuses ou non, ces données demeurent précieuses; grâce à Petro-Canada, nous avons maintenant une meilleure idée des possibilités d'exploitation des ressources pétrolières dans les régions pionnières du pays.

Petro-Canada, entreprise internationale

Le succès de Petro-Canada dans la mise en valeur du pétrole à l'étranger peut contribuer à assurer la sécurité de nos approvisionnements futurs en pétrole brut classique. Même si les résultats sont encore limités, l'exemple de la Japan National Oil montre que cette activité peut contribuer à la sécurité énergétique nationale. Le Comité estime que les activités de Petro-Canada à l'étranger constituent un prolongement souhaitable, bien que très risqué, de ses travaux de prospection et de mise en valeur. M. Hopper a mentionné que cela était effectivement une considération: "...Petro-Canada devait s'efforcer d'accroître les sources d'approvisionnement en pétrole dont disposait le Canada, c'est-à-dire...instaurer des conditions propices à l'accroissement de la sécurité des approvisionnements à l'étranger" (Canada, Sénat, Comité sénatorial permanent de l'énergie et des ressources naturelles, 16 novembre 1989, p. 8).

Petro-Canada est active dans plusieurs régions instables et inexploitées du globe. Certains membres du Comité doutent que ces travaux à l'étranger puissent contribuer autant à la sécurité énergétique du Canada que si les ressources en question étaient investies ici dans des projets semblables. Cette activité est coûteuse – en 1989, Petro-Canada a consacré 14 p. 100 de ses dépenses en capitaux d'amont pour financer des projets de prospection en Amérique du Sud, dans le Sud-Est asiatique et au Moyen-Orient. Malgré l'importance de ces dépenses, le Rapport annuel de 1989 donne peu de précisions sur l'utilisation des fonds affectés à la prospection et sur les résultats obtenus.

Participation de Petro-Canada aux transactions entre États

Petro-Canada a servi d'intermédiaire au gouvernement du Canada de 1980 à 1985, pour négocier l'importation de pétrole brut mexicain. C'est la seule fois que Petro-Canada a mené une transaction pétrolière entre États. À cause de l'excédent actuel de pétrole sur les marchés mondiaux, cet aspect du mandat de Petro-Canada semble moins crucial pour les intérêts du Canada, mais il ne faut pas en conclure que les transactions entre États auront toujours une importance aussi secondaire dans l'avenir. Il est avantageux d'avoir une société pétrolière nationale en contact avec d'autres organismes d'État, parce que ces liens contribuent à une meilleure connaissance et facilitent les négociations entre pays lorsque le marché mondial du pétrole est perturbé ou incertain. Les grandes sociétés pétrolières durent plus longtemps que les gouvernements et les ministres de l'Énergie : ce qui contribue à la continuité de la planification, à l'une meilleure compréhension des enjeux et à des liens plus solides avec l'industrie en général.

Petro-Canada a considérablement investi dans la recherche et le développement, afin de trouver un moyen d'exploiter les abondantes ressources du Canada en bitume et en huile lourde. Notre production de pétrole brut léger classique étant en baisse, le Canada devra choisir d'importer plus de pétrole ou de mettre en valeur ses ressources en hydrocarbures lourds. Il reste à faire d'importantes percées technologiques pour réduire le coût d'extraction et de traitement des hydrocarbures lourds, de sorte que la recherche effectuée par Petro-Canada dans ce domaine peut être considérée comme un investissement dans la sécurité énergétique future du Canada.

Réserves pétrolières stratégiques et engagements à l'égard de l'AIE

Le Canada ne maintient pas de réserves stratégiques de pétrole. Il n'est pas tenu de le faire selon les normes de l'Agence internationale de l'énergie (AIE) sur le partage des ressources pétrolières, à cause de son statut actuel d'exportateur net de pétrole au sein des pays membres. Avec l'Accord de libre-échange, le Canada est cependant étroitement lié à un pays dont le déficit en production nationale de pétrole ne cesse de s'aggraver et dont la réserve pétrolière stratégique (RPS), déjà considérable, ne cesse de croître. Comme il en est question dans ce rapport, le Canada est appelé à devenir un importateur net de pétrole. Le Japon et l'Italie sont des pays qui manquent de pétrole et qui se servent de leurs sociétés pétrolières nationales pour gérer les réserves pétrolières du pays. Le Comité permanent de l'énergie, des mines et des ressources de la Chambre des communes recommandait en 1987 que "...le gouvernement fédéral se dote d'une réserve stratégique de pétrole égale à 90 jours d'importation nette de brut léger, les coûts de la constitution et du maintien de cette réserve devant être recouverts par la levée d'une taxe sur les produits pétroliers à la raffinerie" (Canada, Chambre des communes, Comité permanent de l'énergie, des mines et des ressources, 1987, p. 6). Cette recommandation tient compte du fait que la dépendance de l'Est du Canada à l'égard du pétrole extra-côtier se compare de nouveau à ce qu'elle était avant 1973. Si le Canada doit adopter une politique en vue de la constitution de réserves de pétrole, puisque sa production nationale de brut léger classique ne cesse de diminuer, Petro-Canada pourrait bien alors être l'organisme le mieux placé pour gérer ces réserves.

Avant l'adoption, en 1990, du projet de loi C-4, *Loi modifiant la Loi d'urgence sur les approvisionnements d'énergie et modifiant la Loi sur l'accès à l'information en conséquence*, au moins un des sept membres de l'Office de répartition des approvisionnements d'énergie devait être un représentant de la haute direction de Petro-Canada, et le Canada était aussi représenté par Petro-Canada au sein du groupe permanent sur les questions d'urgence de l'AIE. Cette loi a mis fin à la participation directe de la société aux mesures d'urgence prises par le Canada et par l'AIE en cas de crise pétrolière.

(2) L'oeil du gouvernement sur l'industrie

Parce qu'elle fonctionne comme une entreprise pétrolière intégrée, en concurrence et parfois en association avec les autres sociétés pétrolières, Petro-Canada a sans contredit une connaissance de l'intérieur de l'industrie que n'a pas le ministère de l'Énergie, des Mines et des Ressources, ni l'Agence de surveillance des prix du secteur pétrolier ni quelque'autre organisme de réglementation comme l'Office national de l'énergie. Ce point de vue est aussi à l'abri de toute influence de la part d'une association dont l'objectif est d'abord de défendre les intérêts collectifs de l'industrie. Par sa polyvalence, Petro-Canada est comme un oeil à multiples facettes braqué sur l'industrie, et un oeil d'autant plus précieux que le gouvernement fédéral peut s'en servir.

Le Comité ignore dans quelle mesure le gouvernement fédéral profite de la possibilité d'utiliser Petro-Canada de cette façon. Il n'existe aucun moyen sûr, pour quelqu'un de l'extérieur, de savoir si cette fenêtre sur l'industrie est vraiment utile ou même exploitée.

(3) L'oeil du public sur Petro-Canada

En comparaison des quatre autres pétrolières d'État étudiées par le Comité, Petro-Canada est moins surveillée par le gouvernement. Les autres sociétés d'État font, en effet, l'objet d'un contrôle politique plus serré et d'examens financiers plus rigoureux sous forme de vérifications comptables et d'autres procédures.

L'obligation qu'a Petro-Canada de rendre des comptes au public, par l'intermédiaire du Parlement, est minimale. Ses rapports annuels ne renferment pas autant de renseignements que ceux de sociétés pétrolières analogues du secteur privé. Petro-Canada ne publie pas de rapports trimestriels. Les comités parlementaires de la Chambre des communes et du Sénat peuvent la convoquer comme témoin pour l'interroger sur son rapport annuel, mais ils ne l'ont pas fait systématiquement jusqu'ici. Du temps où elle avait encore droit à des crédits parlementaires, Petro-Canada a comparu devant le Comité de l'énergie, des mines et des ressources de la Chambre (anciennement des Ressources naturelles et des Travaux publics) pour témoigner au sujet du budget des dépenses. Malheureusement pour les députés chargés d'examiner les crédits de Petro-Canada, le plan d'entreprise présenté au ministre demeure confidentiel (comme c'est le cas pour toutes les sociétés d'État) et seul un bref sommaire de ce plan est déposé au Parlement. Les renseignements contenus dans ce document ne sont pas suffisants pour pouvoir faire une étude approfondie des activités.

Le public devrait avoir accès à plus d'information sur Petro-Canada. Par exemple, la société pétrolière devrait être tenue de fournir des renseignements du genre de ceux qu'exige la Commission des valeurs mobilières de l'Ontario dans son formulaire d'information annuel, ou encore la *U.S. Securities and Exchange*

Commission aux fins de ses rapports 10K et 10Q. Par conséquent:

- (2) Le Comité recommande que Petro-Canada soit tenue de présenter publiquement autant d'information que ce qui est exigé d'entreprises comparables, à capitaux publics, du secteur privé.**

Le Comité estime en outre que l'examen de Petro-Canada par le Sénat est insuffisant. Par conséquent:

- (3) Le Comité recommande que le Sénat prenne l'habitude de convoquer Petro-Canada à intervalle régulier devant un comité pour examiner ses activités.**

Le Comité sénatorial de l'énergie et des ressources naturelles compte d'ailleurs faire témoigner bientôt Petro-Canada au sujet de son Rapport annuel pour 1989.

(4) Canadianisation de l'industrie

Petro-Canada a contribué à la canadianisation de l'industrie pétrolière de plusieurs façons:

- grâce à l'acquisition d'intérêts étrangers et à l'accession subséquente de la société au statut d'exploitant de plein droit;
- grâce aux dispositions de "dévolution" du gouvernement fédéral, qui ont permis à Petro-Canada d'acquérir des droits de 25 p. 100 sur toute prospection en territoire domaniale, et par d'autres acquisitions de terres; et
- grâce à sa collaboration avec l'industrie privée, notamment pour des prospections à risque élevé dans les régions pionnières et pour des développements technologiques.

Petro-Canada n'a toutefois pas été le seul facteur du mouvement de canadianisation qui s'est produit de 1976 à 1985. Plus déterminantes encore ont été les initiatives fédérales d'offrir des encouragements financiers et des avantages fiscaux aux entreprises canadiennes afin qu'elles étendent leurs opérations, en particulier sur les terres du Canada. Ces mesures ont sensiblement contribué à accroître la participation et le contrôle canadiens, comme en a fait foi l'Agence de surveillance du secteur pétrolier (ASSP). Depuis 1985, la participation et le contrôle canadiens dans l'industrie pétrolière ont cependant fléchi dans l'ensemble. Au moment de présenter sa politique de l'énergie, le gouvernement fédéral devrait indiquer comment il compte atteindre son objectif de 50 p. 100 de participation canadienne dans l'industrie pétrolière.

Même si le Comité reconnaît que les activités de Petro-Canada ont contribué à la canadianisation de l'industrie pétrolière, et s'il est d'accord en principe avec l'idée d'une présence canadienne accrue, il s'oppose néanmoins à ce que la canadianisation se fasse au prix d'une loi discriminatoire. Le Comité estime, en conséquence, que les acquisitions de Petro-Canada ne doivent pas être le fait d'une politique qui utilise notre société pétrolière nationale à de telles fins.

(5) Aide étrangère

Par l'intermédiaire de sa filiale à propriété exclusive, en l'occurrence la Corporation Petro-Canada pour l'assistance internationale (CPCAI), Petro-Canada a servi les fins de la politique étrangère canadienne en distribuant de l'aide bilatérale. Mettant à contribution les ressources administratives de Petro-Canada ainsi que les méthodes et les connaissances de l'industrie pétrolière, la CPCAI est venue en aide aux pays du Tiers-Monde admissibles à l'aide canadienne, qui doivent importer une partie ou la totalité du pétrole dont ils ont besoin. Nos connaissances spécialisées et nos techniques ont été mises à profit pour assurer les services offerts à contrat. Même s'il est conditionnel, le programme d'aide a profité aux pays bénéficiaires aussi bien qu'à l'industrie pétrolière canadienne. Le Comité conclut que c'est là un aspect positif des activités de Petro-Canada, et qu'on doit le maintenir advenant la privatisation de l'entreprise.

(6) Recherche dans le domaine de l'énergie

Même si on peut considérer la recherche et le développement comme une autre facette de la sécurité énergétique, le Comité estime nécessaire d'en traiter séparément. Mis à part ses recherches sur l'extraction et le traitement des hydrocarbures lourds, Petro-Canada s'est adjoint une entreprise à capital de risque – Canertech – dont le rôle consiste à promouvoir la recherche dans le domaine de la conservation et des sources d'énergie de remplacement dans le secteur privé canadien. Au cours de ses quatre années d'existence, Canertech a acquis des participations dans diverses petites entreprises et a collaboré à des projets de recherche, mais elle n'a pas eu l'effet catalyseur escompté. La dégringolade des prix du pétrole et le peu d'intérêt démontré par Petro-Canada n'ont fait qu'aggraver la situation.

Le Comité ne voit pas Petro-Canada devenir le conglomérat plus diversifié qui voudrait entreprendre de telles opérations, et il en conclut que la société d'État n'était pas le véhicule approprié pour ce genre de recherche et développement. Néanmoins, le Canada a besoin d'un organisme pour mener les diverses recherches en énergie qui, jusqu'ici, relevaient de la Division de l'énergie du Conseil national de recherche. Il importe donc que le gouvernement précise à qui incombera cette responsabilité dans l'avenir.

Rationalisation du secteur pétrolier d'aval

Petro-Canada a largement contribué à la rationalisation de l'industrie pétrolière nationale au Canada. Grâce à son expansion, la société représente maintenant le cinquième environ des activités de commercialisation et de raffinage du pétrole au Canada; elle est précédée seulement par Imperial Oil, dont la capacité de raffinage est de 28 p. 100 et la part du marché de 24 p. 100. En même temps le nombre de ses concurrents a diminué (les acquisitions de Petro-Canada étant le principal facteur à l'origine de leur disparition). Il y a deux conséquences possibles à cette rationalisation. D'une part, le fait d'avoir moins de participants dans l'industrie d'aval augmente les possibilités d'améliorer l'efficacité des opérations grâce aux économies d'échelle, et de rationaliser les systèmes de raffinage, de distribution et de commercialisation. D'autre part, les consommateurs canadiens risquent de voir les prix au détail augmenter en raison du plus petit nombre de concurrents dans l'industrie.

Le Comité est d'avis que le gouvernement fédéral s'est trompé en permettant à Petro-Canada de s'accaparer une part aussi grande de l'industrie d'aval, où elle semble avoir misé essentiellement sur les acquisitions et la publicité plutôt que le mécanisme d'établissement des prix pour livrer concurrence. M. Hopper a confirmé devant le Comité que la diversification dans le secteur d'aval était essentielle à la survie à long terme de son entreprise.

...Je ne pense pas que Donald Macdonald ait très bien vu l'avenir qui s'ouvrait devant la compagnie. Écoutez, si vous deviez créer une société, et que vous limitiez ses activités à l'exploration dans les régions limitrophes, et qu'elle n'achète rien, en cinq ans, elle sera complètement démantelée... Si nous voulions survivre, que la Société survive, ce qui était mon ambition, il nous fallait acheter. Nous devons nous constituer une marge brute d'autofinancement. Je devais bâtir une société capable de survivre par ses propres moyens. Les gouvernements changent et il y a effectivement eu des changements. Il était clair que la Société ne pouvait pas se contenter d'aller faire des forages dans les régions limitrophes sans autre apport d'argent que les subventions gouvernementales. Ce n'était guère réaliste.

(Canada, Sénat, Comité permanent de l'énergie et des ressources naturelles, 16 novembre 1989, pp. 29-30)

Nous ne croyons pas que le gouvernement doive dicter à Petro-Canada sa stratégie de commercialisation, puisque cela serait extrêmement néfaste à l'industrie; peut-être y aurait-il lieu cependant que Petro-Canada se départisse de son actif en aval de manière à stimuler la concurrence, qu'il y ait ou non privatisation.

- (4) Le Comité recommande d'étudier davantage la rationalisation de l'industrie pétrolière d'aval et ses conséquences possibles sur la concurrence en général, en mettant particulièrement l'accent sur le rôle de Petro-Canada.**

Agence nationale d'approvisionnement en énergie

Après avoir passé en revue les différentes fins auxquelles Petro-Canada a servi par le passé et après avoir pris en considération les enjeux énergétiques auxquels le Canada fera face dans l'avenir, le Comité en est arrivé à la conclusion que l'engagement du gouvernement fédéral dans le secteur énergétique était encore justifié à bien des égards. Si Petro-Canada continue à fonctionner comme une entreprise commerciale uniquement ou si elle est privatisée, il faudra qu'un autre organisme gouvernemental assume ce rôle étatique.

Les membres du Comité ont retenu particulièrement l'utilisation faite par le gouvernement japonais de la Japan National Oil Corporation (JNOC), dont le rôle est de faciliter la mise en oeuvre de la politique énergétique nationale dans le secteur pétrolier sans avoir à s'acquitter d'un mandat opérationnel particulier. La JNOC investit, avec des entreprises japonaises du secteur privé, dans la prospection et la mise en valeur du pétrole un peu partout dans le monde, partageant les risques et assumant une partie des coûts. Lorsque les activités de prospection sont fructueuses et se soldent par une mise en exploitation, la JNOC recouvre sa mise et réinvestit dans de nouveaux projets; cela réduit d'autant les fonds que le gouvernement japonais doit consacrer au secteur. Les entreprises aidées par la JNOC en 1988 ont produit environ 1,3 million de barils de pétrole par jour dans différentes régions du monde; le tiers de cette production a été écoulee sur le marché japonais, soit 12,4 p. 100 de la consommation du pays. La JNOC gère aussi la réserve stratégique de pétrole du Japon, en s'associant au secteur privé pour constituer des stocks de pétrole; et elle remplit des fonctions importantes de recherche et de développement pour l'industrie pétrolière japonaise.

Selon la plupart des membres du Comité, le Canada profiterait beaucoup d'une agence nationale d'approvisionnements pétroliers, dont le mandat consisterait à travailler en collaboration – et non en concurrence – avec le secteur privé pour assurer l'approvisionnement du Canada en pétrole et en gaz naturel. Si le gouvernement n'est pas prêt à confier ce rôle à Petro-Canada, alors le Comité recommande la création d'un nouvel organisme.

- (5) Le Comité recommande que le gouvernement fédéral envisage la création d'une agence nationale d'approvisionnement en énergie, dont le mandat principal consisterait à faciliter la mise en valeur des ressources pétrolières du Canada de concert avec le secteur privé. Cet organisme d'État ne serait investi d'aucune responsabilité afin d'éviter toute concurrence avec le secteur privé.**

Même si la question de l'approvisionnement en énergie est déjà traitée ici, à la recommandation 5, les membres du Comité veulent insister sur une chose : l'orientation future du Canada en matière d'énergie doit se fonder sur une évolution de la demande et une plus grande efficacité d'utilisation de l'énergie; elle ne peut concerner l'aspect approvisionnement seulement. Seule une politique équilibrée,

fondée sur le long terme, pourra atténuer nos problèmes d'environnement, améliorer notre sécurité énergétique et renforcer la capacité concurrentielle de notre économie. Ces questions seront au coeur de l'étude que le Comité s'apprête à faire du rapport vers la confluence énergétique.

Revue des activités de Petro-Canada

A. Débuts et évolution

En décembre 1973, le gouvernement du Canada annonçait son intention de créer une société pétrolière nationale, qui aurait le mandat suivant:

- prospecter pour trouver des sources classiques de pétrole et de gaz au Canada;
- investir dans la mise en valeur des ressources pétrolières et gazières du Canada, plus particulièrement accélérer la mise en valeur des sables pétrolifères de l'Ouest pour lesquels il n'existe pas de technologie d'exploitation;
- agir comme organisme central d'achat de l'État sur les marchés d'importation de pétrole; et
- éventuellement se lancer dans le raffinage et la commercialisation des produits pétroliers.

La *Loi sur la Société Petro-Canada* a été déposée à la Chambre des communes en octobre 1974, et la sanction royale a été accordée le 30 juillet 1975. Petro-Canada a commencé ses activités en janvier 1976.

L'objet de la Société est énoncé à l'article 3 de la Loi:

3. La présente loi a pour objet de créer, dans le secteur de la production énergétique au Canada, une société d'État, habilitée à rechercher les gisements d'hydrocarbures, négocier et conclure l'achat de pétrole et de produits pétroliers à l'étranger afin d'assurer la permanence des approvisionnements au Canada, mettre en valeur et exploiter dans l'intérêt du Canada des gisements d'hydrocarbures tant au Canada qu'à l'étranger, effectuer des travaux de recherche et de développement concernant les hydrocarbures et tous autres combustibles et se lancer dans la prospection, la production, la distribution, le raffinage et la commercialisation des combustibles.

Les cinq objectifs officiels de la Société sont énoncés à l'article 6:

6. La Société a pour objet

- a) de faire de la prospection pour rechercher et mettre en valeur des sources de combustible ou d'énergie, et notamment d'hydrocarbures;
- (b) d'effectuer des travaux de recherche et de développement concernant les ressources en combustibles et en énergie;
- (c) d'importer, de produire, de transporter, de distribuer, de raffiner et de commercialiser les hydrocarbures de toutes sortes;
- (d) de produire, de distribuer, de transporter et de commercialiser d'autres combustibles et d'autres sources d'énergie;
- (e) de s'engager ou d'investir dans des opérations ou des entreprises ayant un rapport avec l'exploration, la production, l'importation, la distribution, le raffinage et la commercialisation de combustibles, d'énergie et de ressources connexes.

La *Loi sur la Société Petro-Canada* conférait de larges pouvoirs de fonctionnement à la nouvelle société, y compris le mandat de participer à tous les aspects du secteur pétrolier et le pouvoir de s'occuper de toutes les formes d'énergie, non pas uniquement du pétrole. Néanmoins, Petro-Canada devait au départ se concentrer sur les activités d'amont du commerce intérieur du pétrole. S'adressant au Comité permanent des ressources nationales et des travaux publics de la Chambre des communes à propos du projet de loi C-8, la *Loi créant une société pétrolière nationale*, le ministre de l'Énergie, des Mines et des Ressources, Donald Macdonald, déclarait (traduction):

... pour répéter une observation que nous avons déjà faite, notre intention est de compléter les capacités du secteur pétrolier canadien de procéder à des travaux d'exploration et de mise en valeur de nouveaux dépôts d'hydrocarbures: en ce sens, se lancer dans le raffinage ou la commercialisation ne serait pas un des objets primaires de la Société à l'heure actuelle. Je ne peux parler au nom des autres ministres ou des autres ministères, surtout pas à l'avenir, mais l'objet et l'orientation primaire de la Société seraient axés sur l'exploration et la mise en valeur.

(Canada, Chambre des communes, Comité permanent des ressources nationales et des travaux publics, 24 avril 1975, p. 8)

Moins de trois ans après, cependant, Petro-Canada allait se prévaloir des pouvoirs que lui conférait la Loi d'étendre ses activités au secteur d'aval.

Outre les objectifs officiellement énoncés dans la Loi, qui permettaient à Petro-Canada de fonctionner comme société pétrolière intégrée, plusieurs autres objectifs relevant des politiques de l'État furent fixés à la Société. Tout d'abord, elle

devait contribuer à assurer la sécurité des approvisionnements pétroliers du Canada (en favorisant la prospection et la mise en valeur du pétrole dans les terres du Canada et en passant des marchés entre États pour le pétrole sous-marin) et servir de "fenêtre sur l'industrie".

À propos des fonctions de Petro-Canada, Larry Pratt écrit:
(Traduction)

Parmi les nombreuses fonctions qui peuvent revenir à une société pétrolière nationale, deux en particulier préoccupaient le gouvernement Trudeau à la fin des années 1973. Tout d'abord, une société des importations de pétrole. Deuxièmement, le besoin qu'avait le gouvernement de connaître l'ampleur et le coût des réserves pétrolières et gazières du Canada venait en conflit avec le comportement commercial normal du secteur pétrolier privé; une société pétrolière nationale sous contrôle gouvernemental pouvait évaluer l'avenir différemment et donc répondre aux objectifs de la politique de l'État...
(Pratt, 1988, p. 159-160)

...Bien que l'option de pénétrer plus tard dans le raffinage et la commercialisation n'ait pas été écartée, la société envisagée par les conseillers énergétiques libéraux à la fin de 1973 n'avait pas pour but de remplacer le secteur pétrolier privé. Son objectif principal n'était pas non plus de "canadianiser" l'industrie pétrolière canadienne. Sa principale fonction ne devait pas être celle de percepteur de loyer, puisqu'un percepteur de loyer pour être efficace devrait détenir un monopole dans l'industrie et qu'on avait rejeté cette option. Son mandat initial devait plutôt être de favoriser l'autonomie en accélérant le rythme de l'exploration et de la mise en valeur à risques élevés; en complétant l'exploration pionnière générée par le marché et en encourageant des entreprises conjointes avec des capitaux privés, la société pétrolière nationale devait tenter de résoudre le problème du sous-investissement découlant des taux d'escompte excessifs pratiqués par l'industrie pétrolière. Parce qu'une société d'État pouvait se permettre d'utiliser un taux d'escompte inférieur à celui de l'entreprise privée, elle pouvait investir dans l'exploration et la recherche sans s'engager à une production hâtive à partir des réserves découvertes. Ainsi, en coupant le lien commercial entre l'exploration et la production, on espérait accroître au Canada le rapport entre les réserves et la production, ce qui aurait mis le pays en meilleure posture pour soutenir une pénurie mondiale.
(*Ibid.*, p. 164-165)

Dans son premier rapport annuel, la nouvelle société reconnaît qu'elle a pour mandat d'atteindre trois objectifs du gouvernement (Petro-Canada, 1977, p. 4):

- accroître l'approvisionnement en énergie des Canadiens;
- aider le gouvernement à énoncer sa politique nationale de l'énergie; et

- intensifier la présence canadienne dans l'industrie des hydrocarbures.

(Traduction)

Peu après la constitution en société de Petro-Canada, les actions (45%) détenues par la Couronne dans Panarctic Oils Limited lui furent cédées à une valeur comptable de 78,1 millions de dollars. En avril 1976, Petro-Canada héritait aussi de la part de 15 p. 100 des actions détenue par le gouvernement fédéral dans le projet de sables bitumineux Syncrude et assumait la participation du gouvernement dans ce projet. La valeur comptable de ce transfert s'établissait à 93,8 millions de dollars. Des fonds additionnels versés en 1976 avaient porté, à la fin de l'année, l'investissement dans Syncrude à 170,4 millions de dollars. On s'attendait à ce que la contribution totale de la société au coût global de construction de Syncrude, évalué à 2,1 milliards de dollars, atteigne 315 millions de dollars. Petro-Canada se lança en outre dans le projet *Polar Gas*, concrétisant ainsi une promesse du gouvernement. Amorcé en 1972 sous forme de consortium de recherche, le projet consistait à étudier la possibilité de transporter du gaz naturel des Iles arctiques jusqu'aux marchés du sud. En 1976, Petro-Canada y versa 7 millions de dollars.

Afin de doter la société des moyens d'acquérir des propriétés foncières dans les terres domaniales du Canada, le gouvernement proposa, dans l'énoncé de politique de mai 1976, d'accorder à la nouvelle pétrolière nationale des droits privilégiés de rachat. Aux termes d'un nouveau règlement d'application de la Loi sur le pétrole et le gaz naturel, Petro-Canada pouvait acquérir jusqu'à 25 p. 100 des terres cédées à la Couronne. Un autre droit privilégié, prévu dans le Programme énergétique national (PEN) de 1980, lui donnait l'option d'acquérir une participation directe de 25 p. 100 dans des terres domaniales:

...Cette participation qu'exercera Petro-Canada ou une autre société d'État prendra la forme d'un intérêt passif pouvant être transformé en participation directe à tout moment avant l'autorisation du régime de production d'un champ particulier. Elle s'appliquera à tous les intérêts détenus, indifféremment de leur mode d'acquisition".

(Canada, ÉMR, 1980, p. 47) (Traduction)

Petro-Canada pouvait exercer cette option sans avoir à payer les dépenses d'exploration déjà engagées. Elle paierait, néanmoins, tous les frais de production associés à la part de 25 p. 100 détenue par la Couronne. Sous l'effet de pressions exercées par le gouvernement des États-Unis, pour lequel cette disposition revenait ni plus ni moins à une confiscation, le gouvernement du Canada annonça par la suite qu'il ferait des paiements à titre gracieux aux sociétés pétrolières en regard de certaines dépenses déjà engagées, si Petro-Canada se prévalait de son droit, mais seulement pour les découvertes de pétrole et de gaz faites avant la fin de 1982 et les puits de découverte creusés avant la fin de 1981.

Petro-Canada se lança ensuite dans la première d'une série d'acquisitions dans le secteur privé qui devaient en faire une des plus importantes sociétés

intégrées faisant affaire au Canada. Dès le 1^{er} août 1976, la société acquit l'actif canadien d'Atlantic Richfield Canada Ltd., lequel devint une filiale à part entière, Petro-Canada Exploration Inc. Cette acquisition avait coûté 342,44 millions de dollars.

Le 10 novembre 1978, Petro-Canada prenait le contrôle de Pacific Petroleum Ltd., grâce à l'acquisition de 52 p. 100 des actions détenues par Phillips Petroleum Co. of Oklahoma. Au début de 1979, elle élargit sa propriété à plus de 90 p. 100 et, par la suite, acheta toutes les actions en circulation de Pacific Petroleum. Grâce à cette acquisition, elle devenait actionnaire à 32 p. 100 de Westcoast Transmission Co. Ltd., un des grands partenaires de l'Alberta Gas Trunk Line Company (qui deviendra par la suite NOVA) dans plusieurs entreprises en participation.

En 1980, Petro-Canada commença à négocier l'acquisition de Petrofina Canada Inc. de la Petrofina S.A. de Belgique. Le gouvernement fédéral approuva ce projet d'achat, qui donnerait à Petro-Canada des points de vente au détail dans tout le pays. C'est ainsi qu'en avril 1981, il annonça qu'il appliquerait une Redevance spéciale de canadianisation à toutes les ventes intérieures de produits pétroliers et de gaz naturel afin de récupérer 85 p. 100 des frais d'acquisition. La valeur totale des actions de Petrofina Canada en circulation le 2 mai 1981 était de 1,46 milliard de dollars; une autre tranche de 350 millions de dollars fut mise de côté en prévision des coûts du financement, qui seraient fonction du moment choisi pour acheter les actions durant une période d'acquisition étalée sur 25 mois. En 1983, l'acquisition était complétée, à un prix global de 1 600,5 millions de dollars. Petro-Canada disposait désormais d'importantes installations de raffinage à Montréal et d'un réseau pancanadien de commercialisation. De plus, sa participation à Syncrude s'en trouvait relevée à 17 p. 100, tout comme son portefeuille d'actions du groupe Alsands. En 1981, le conseil d'administration autorisa l'affectation de 117 millions de dollars à la construction d'une tour de raffinage de pétrole lourd d'une capacité de 5 000 barils par jour à Montréal pour faire la démonstration du procédé d'hydrocraquage de CANMET.

En octobre 1982, Petro-Canada fit une offre d'achat de toutes ses actions à la BP Refining and Marketing Canada Limited. En mars suivant, elle achetait toutes les actions donnant droit de vote en circulation ainsi que 9,4 p. 100 des actions sans droit de vote, au prix de 115,781 millions de dollars. Aux termes de l'offre, Petro-Canada devait acquérir le reste des actions sans droit de vote en 1984 et en 1985, à un prix progressivement plus élevé. L'achat fut complété en 1985 au prix de 424,8 millions de dollars. Ces actifs, devenus Petro-Canada Products Inc., comprenaient 1 640 stations-service de BP en Ontario et au Québec ainsi que les installations de raffinage de la BP à Oakville.

Malgré l'affirmation du président de Petro-Canada, en novembre 1983, que la BP était la dernière grande acquisition de la société qui, dorénavant, se concentrerait sur la consolidation de son actif, Petro-Canada fit une autre acquisition: l'avoir en aval de Gulf Canada, pour lequel elle paya 1 014,9 millions de dollars, complétant la transaction en 1986. En dix ans à peine, Petro-Canada était devenue l'un des plus importants intervenants du regroupement de producteurs canadiens. Ses acquisitions,

énumérées au tableau 1, lui avaient coûté près de 4,9 milliards de dollars en termes réels.

Dans l'intervalle, soit en 1980, Petro-Canada et NOVA réunissaient leurs efforts pour construire le quatrième complexe de récupération de sables pétrolifères du Canada. Suncor (auparavant Great Canadian Oil Sands ou GCOS) et Syncrude avaient déjà atteint le stade de la production, et le projet Alsands (dans lequel Petro-Canada détenait un intérêt de 17 p. 100 après l'acquisition de Petrofina), le stade de la mise en valeur. L'entreprise commune de Petro-Canada et de l'Alberta Gas Trunk Line, connue sous le nom de Canstar Oil Sands Limited et annoncée en mai 1980, était la première exploitation de sables bitumineux détenue et administrée par des Canadiens; elle devait avoir une capacité comparable à celle de Syncrude (130 000 barils par jour de brut synthétique) et d'Alsands (140 000 barils par jour de brut synthétique). Dans la foulée de la deuxième crise pétrolière, cependant, les projets Alsands et Canstar ont été abandonnés.

La croissance de l'actif de Petro-Canada s'est accompagnée d'une expansion de son rôle comme agent de la politique fédérale. Les pénuries de pétrole qui menaçaient à la suite de la crise iranienne, en 1979, incitèrent le Canada à chercher de nouvelles sources d'approvisionnement. Après plus d'un an de négociations, le président du Mexique signa, en mai 1980, un accord qui prévoyait la vente d'État à État de 50 000 barils par jour de pétrole brut. Ce fut la seule incursion de Petro-Canada dans les marchés pétroliers entre États.

Pratt soutient que l'élargissement du mandat de Petro-Canada découlait en particulier de deux événements: la mise en place du Programme énergétique national (PEN) en 1980 après le second choc pétrolier, et la crise financière qui secoua l'industrie pétrolière dans les années 1980 en raison de la chute de la consommation et des prix. Il écrit:

...Petro-Canada devait maintenant non seulement servir de catalyseur en accélérant le rythme de l'exploration frontalière et de la mise en valeur des sables bitumineux, elle devait également aider à restructurer et à canadianiser les industries du pétrole et du gaz, servir d'instrument pour percevoir des loyers économiques et des avantages industriels; elle devait fournir des renseignements et des explications sur l'industrie et, selon ses propres termes, être "une présence fédérale pour comprendre et influencer les échéances et les priorités des projets dans diverses sphères d'activité de l'industrie, par exemple le raffinage du mazout lourd à Montréal, les nouvelles usines de sables bitumineux et la mise en valeur de la côte est." Le gouvernement créait même une nouvelle filiale, Petro-Canada international pour aider les pays du tiers monde dans leur recherche de ressources pétrolières...

(Pratt, 1980, p. 183)

Tableau 1: Actif et acquisitions de Petro-Canada, 1976-1989

Année	Actif total (millions de \$)	Acquisitions	Contrepartie Consideration (millions de \$)
1976	714.0 \$	Atlantic Richfield Canada	342.4 \$
1977	878.7		
1978	3 348.9	Pacific Petroleum	746.9
1979	3 411.3	Pacific Petroleum	749.5
1980	3 766.8		
1981	6 617.5	Petrofina Canada	825.5
1982	7 552.1	Petrofina Canada	350.3
1983	8 239.0	Petrofina Canada	424.7
		BP Canada	121.6
1984	9 055.3	BP Canada	1.2
1985	8 846.1	BP Canada	302.0
		Gulf Canada	713.9
1986	8 139	Gulf Canada	301
1987	8 453		
1988	8 611		
1988 (redressés)	6 752 (a)		
1989	6 818		

Nota (a): Depuis le 1^{er} janvier 1989, Petro-Canada a changé sa méthode comptable et redressé les soldes de 1988 en conséquence dans son *Rapport annuel 1989*.

Sources: Halpern, Paul, André Plourde et Leonard Waverman, *Petro-Canada: Rôle, contrôle et exploitation*, Rapport préparé pour le Conseil économique du Canada, Ottawa, Tableau 2-1, page 15, 1988; Petro-Canada, *Rapports annuels*, Calgary, 1986-1989.

En mai 1980, le gouvernement fédéral créa la filiale Canertech de Petro-Canada, destinée à attirer des capitaux de risque pour la mise en valeur de technologies d'économie d'énergie et d'utilisation des énergies renouvelables. Canertech, dont le siège social était à Winnipeg, disposait d'un budget initial de 20 millions de dollars. Elle était habilitée à soutenir les entreprises canadiennes, au moyen d'entreprises communes ou de participation à l'avoir propre. Canertech dut fermer ses portes, lors du changement de gouvernement en 1984.

En août 1980, la Corporation Petro-Canada pour l'assistance internationale voyait le jour comme filiale de Petro-Canada. Elle avait pour mandat d'offrir à des

pays en développement de la technologie et de l'expertise canadiennes afin de les aider à moins dépendre de pétrole importé. Elle agissait comme prestataire directe de l'aide canadienne au développement en participant à la prospection d'hydrocarbures, en effectuant des études géologiques et géophysiques et en fournissant l'aide et la formation techniques. Le fait que cette aide était conditionnelle garantissait des avantages à l'industrie pétrolière canadienne. La Société pour l'assistance internationale est toujours en place. On trouvera plus loin, dans ce chapitre, des précisions à son sujet.

À la suite de la deuxième crise pétrolière, l'industrie internationale s'est restructurée de fond en comble. La demande mondiale de pétrole étant en chute libre, le taux d'utilisation des raffineries se retrouva sous le seuil de la rentabilité. Les échanges de pétrole de pays à pays diminuèrent, et c'est alors que les ventes à terme de pétrole et de gaz devinrent monnaie courante. Pour survivre dans la nouvelle industrie pétrolière intégrée, il fallait dorénavant rationaliser la capacité, s'adapter à des marchés en évolution et à des percées technologiques rapides. La stratégie adoptée par Petro-Canada et qui consistait à favoriser les mégaprojets à coût élevés, pour la sécurité à long terme des approvisionnement, mit en danger la viabilité de la société.

En 1984, le nouveau gouvernement enjoignit à Petro-Canada de se conduire comme toute autre entreprise commerciale intégrée du secteur pétrolier canadien, ainsi que l'expliquait le *Rapport annuel de 1984*:

...La société est désormais mandatée par son actionnaire pour se comporter comme toute autre entreprise commerciale du secteur privé; elle doit insister sur la rentabilité et sur la nécessité d'accroître au maximum le rendement de l'investissement du gouvernement du Canada. À cet égard, Petro-Canada ne sera plus un moyen pour le gouvernement de réaliser des objectifs énoncés dans sa politique. Cependant, le gouvernement se réserve le droit, en tant qu'actionnaire, d'instruire officiellement Petro-Canada de mener certaines activités dans l'intérêt national.

(Petro-Canada, 1985, p. 2)

En 1989, Petro-Canada passait de la capitalisation du coût entier à la capitalisation du coût de la recherche fructueuse, pour rendre compte de ses activités d'amont; elle signala donc un capital-actions considérablement réduit. La société annonça aussi une restructuration complète de son exploitation, afin de réduire les coûts et le personnel, de modifier les pratiques d'exploitation et de changer le solde de son actif. Déjà, elle avait vendu presque 120 millions de dollars en valeurs d'actif et projetait de vendre une quantité considérable de ses intérêts économiques au cours des prochaines années, dans l'espoir d'améliorer sa capacité concurrentielle et d'augmenter son rendement financier.

Le 20 février 1990, le ministre des Finances Michael Wilson annonçait que le gouvernement du Canada procéderait à la privatisation de Petro-Canada. Le

lendemain, le ministre d'État à la Privatisation, John McDermid, apporta des précisions. Dans un premier temps, l'offre d'actions de trésorerie représenterait environ 15 p. 100 du capital-actions de la société. Aucun particulier ne pourrait détenir plus de 10 p. 100 des actions, et la participation étrangère serait limitée à 25 p. 100 des actions détenues par le public. Le ministre d'État à la Privatisation conserverait la participation de l'État et gérerait les actions comme un placement. Petro-Canada serait exploitée comme une société privée n'ayant plus aucun lien de dépendance avec le gouvernement.

La société pétrolière fait surtout affaire sous la raison sociale de sa filiale exclusive Petro-Canada Inc., qui est constituée en société en vertu de la Loi sur les sociétés commerciales canadiennes. L'exploration, la mise en valeur et la production sont exécutées par la Division des ressources de Petro-Canada tandis que le raffinage, la distribution et la commercialisation sont confiés à sa Division des produits.

1. Canertech

Canertech Inc. fut établie en vertu du Programme énergétique national annoncé en novembre 1980, comme une entreprise de développement de capital de risque du gouvernement du Canada mandatée pour investir dans la technologie d'économie d'énergie et les appareils de conversion aux énergies renouvelables. Elle tirait sa raison d'être des objectifs fixés dans le PEN, c'est-à-dire l'autosuffisance énergétique, l'économie d'énergie et le remplacement du pétrole. C'est ainsi qu'elle fut créée par décret le 4 décembre 1980 et constituée en filiale à part entière de Petro-Canada en vertu de la Loi sur les sociétés commerciales canadiennes, le 11 décembre 1980. Son siège social se trouvait à Winnipeg. La société ouvrit ses portes en janvier 1981.

Le mandat de Canertech, comme en témoigne son règlement intérieur, était de (Canertech, 1983, p. 4):

- a) investir ou s'engager, seule ou avec d'autres, dans la production, la distribution, la commercialisation, la vente, la recherche, le développement et la démonstration de formes nouvelles ou redécouvertes d'énergie et dans la technologie, les produits et les services d'économie de l'énergie et d'autres activités forcément connexes;
- b) acquérir et détenir des actions ou des actifs de quiconque effectue le genre de travaux mentionnés au paragraphe (a).

La sphère d'activité de Canertech comprenait les produits, installations et services d'économie de l'énergie, ainsi que la conversion à la biomasse, à l'énergie solaire, à l'énergie éolienne, à l'énergie marémotrice, aux petits aménagements hydro-électriques et à l'énergie géothermique. (Canertech, 1982, p. 4) Canertech a été établie comme une entreprise d'investissement chargée de développement; elle

ne servait pas à financer des dettes ou à accorder des subventions. La nouvelle société avait un budget initial de 20 millions de dollars, avancés par sa société mère à partir de la part versée par le gouvernement du Canada à Petro-Canada. Cette avance ainsi que celles qui ont suivi devaient être remboursées, ainsi que certains frais, lorsque Canertech deviendrait autonome, comme le projetait le gouvernement.

En plus d'investir dans certaines petites entreprises et de les acquérir, Canertech créa en octobre 1982 une filiale à part entière, Canertech Conservation Inc., afin d'offrir, au moyen de filiales d'exploitation, des services de modification des installations pour économiser l'énergie aux établissements collectifs, commerciaux et industriels. Vers la fin de 1984, Canertech Conservation avait établi des entreprises en Nouvelle-Écosse, au Nouveau-Brunswick et à l'Île-du-Prince-Édouard, ainsi qu'en Ontario, et elle annonçait son intention d'en établir d'autres dans l'ouest du Canada. La société garantissait à ses clients que les économies d'énergie réalisées paieraient le coût de modification des installations, y compris les bénéfices et les frais de report de la société, dans les cinq ans.

Canertech orienta son développement en fonction de trois secteurs: les économies d'énergie, les services de modification des installations et les énergies renouvelables. En 1984, le portefeuille d'investissement de Canertech dans les économies d'énergie comprenait des intérêts dans les entreprises produisant de la laine minérale isolante, des thermostats programmables, des blocs de béton isolants pour les murs Trombe et des appareils spécialisés de combustion. Quant au marché de modernisation des installations, Canertech investit dans une entreprise spécialisée en installations économes et dans le principal fournisseur canadien d'installations de production d'électricité pour les emplacements éloignés et hors réseau, tout en faisant démarrer Canertech Conservation Inc. Afin de promouvoir l'utilisation des énergies renouvelables, la société acquit une participation dans une entreprise de mise au point d'installations de combustion de biomasse au moyen de la technique de gazéification sur lits fluidisés et dans une autre entreprise d'installations de chauffage utilisant le bois, le bois et l'électricité, le bois et le mazout et le bois et le charbon. Canertech s'associa à deux projets spéciaux, l'un visant à construire une unité de gazéification commerciale pour traiter les résidus de scieries, et l'autre à développer une technologie de production de carburant éthanol à partir de cellulose de bois.

Dans un énoncé économique de novembre 1984, le nouveau gouvernement progressiste-conservateur annonça qu'il fermerait Canertech et vendrait ses actifs, faisant observer que certains programmes avaient atteint le stade où ils pourraient être éliminés ou graduellement retirés (Canada, Conseil du Trésor, 1984, p. C.2 et C.9). Dans le même énoncé, le gouvernement déclarait qu'il ne donnerait pas suite au projet d'injection de capital de 275 millions de dollars dans la société Petro-Canada (p. 8).

2. Corporation Petro-Canada pour l'assistance internationale

Le PEN a été le premier à mentionner la CPCA comme une nouvelle initiative

importante pour aider les pays en voie de développement. On y soulignait que des échanges préliminaires avaient déjà eu lieu avec les sociétés pétrolières nationales du Mexique et du Venezuela, concernant d'importants efforts communs déployés pour aider à la mise en valeur des hydrocarbures en Amérique latine et dans les petites Antilles (Canada, EMR, 1980, p. 53). En août 1981, le premier ministre Trudeau annonça la création de la CPCAI à la conférence sur les sources nouvelles et renouvelables d'énergie à Nairobi, expliquant qu'elle avait pour but d'aider les pays en développement importateurs de pétrole à exploiter leurs propres ressources énergétiques, particulièrement les hydrocarbures. La nouvelle société apporterait une aide directe au développement des pays du tiers monde et pourrait au besoin servir d'exécutant pour d'autres organismes comme la Banque mondiale. La CPCAI a un statut unique. Bien qu'elle ait été constituée en décembre 1981 comme une filiale exclusive de Petro-Canada, elle est un organisme sans but lucratif d'aide canadienne au développement, qui fonctionne avec des fonds publics votés au Parlement. La CPCAI peut faire appel aux ressources et au personnel de Petro-Canada selon les besoins, à condition d'en payer le coût. Petro-Canada sert aussi d'exécutant de la CPCAI à l'étranger et adjuge les contrats à l'industrie canadienne.

Ainsi, le règlement intérieur autorise la CPCAI:

- (a) à aider les pays en développement à réduire ou à éliminer leur dépendance à l'égard du pétrole importé au moyen, lorsqu'il y a lieu, de la technologie et de l'expertise canadiennes pour la prospection des hydrocarbures et des travaux connexes et à servir d'agent direct de prestation d'assistance canadienne au développement et d'agent exécutant pour d'autres organismes d'aide au développement, à exécuter les activités suivantes dans les pays en développement admissibles à une aide canadienne bilatérale au développement et importateurs de pétrole:
 - participer à la prospection de ressources en hydrocarbures, particulièrement de pétrole et de gaz, dans les pays en développement;
 - exécuter des études préalables à la prospection et d'autres études connexes dans des pays en développement; et
 - fournir de l'aide et de la formation techniques au personnel de pays en développement en prospection, en mise en valeur et en production d'hydrocarbures et dans d'autres domaines connexes;
- (b) à se comporter comme un agent officiel d'aide canadienne au développement d'une manière qui soit conforme aux objectifs et aux programmes du gouvernement en matière d'aide à l'étranger.

Cette aide peut prendre plusieurs formes:

- évaluation préalable au projet, études de faisabilité et évaluations complètes des bassins;
- exécution d'études nouvelles ou additionnelles afin d'inciter l'industrie à faire de la prospection, y compris des levés gravimétriques, magnétiques et sismiques sur terre et en mer;
- de la prospection à la recherche de pétrole et de gaz là où l'industrie ne le fait pas, y compris des forages sur terre et en mer;
- de l'aide technique et de la formation sur le tas destinée au personnel afin de lui donner la compétence voulue pour effectuer de la prospection, de la mise en valeur et de la production de pétrole et de gaz; et
- une aide gestionnelle, institutionnelle, économique ou juridique et la formation connexe pour les fonctionnaires du tiers monde qui sont chargés d'évaluer, de négocier, d'assurer le suivi et la gestion des arrangements pris pour la prospection et la mise en valeur de pétrole et de gaz.

Les pays qui ont des projets prometteurs soumettent des propositions qui sont évaluées en fonction des critères suivants:

- les relations établies en matière d'aide au développement entre le Canada et le pays requérant;
- le potentiel géologique de la région;
- les besoins du pays requérant, y compris plus particulièrement son degré de dépendance à l'égard du pétrole importé;
- la capacité qu'a le pays bénéficiaire d'exploiter et d'utiliser une découverte de pétrole ou de gaz pour faire progresser son développement économique; et
- les possibilités pour les entreprises canadiennes de fournir des biens et services et d'acquérir une expertise internationale.

Les projets soumis sont évalués et approuvés par le conseil d'administration de la CPCAI et, s'ils sont retenus, ils sont exécutés par des entreprises canadiennes par l'intermédiaire des services d'acquisition et d'adjudication de contrats de Petro-Canada. Depuis sa création en 1989 jusqu'à l'exercice 1988-1990 (le rapport annuel de la CPCAI pour l'exercice 1989-1990 n'est pas encore publié), la CPCAI a mis en branle plus de 50 projets dans quelque 40 pays en développement. En 1988-1989, elle s'est prévalu des services de 161 entreprises et cabinets de consultants canadiens.

Règle générale, la CPCAI reçoit des fonds approuvés par le Parlement en vertu du paragraphe 24.2 de la Loi sur la Société Petro-Canada, bien qu'il arrive aussi

qu'elle reçoive des fonds de l'ACDI. Durant l'exercice 1990-1991, le Parlement lui a voté des affectations de 53 millions de dollars.

B. Activités industrielles

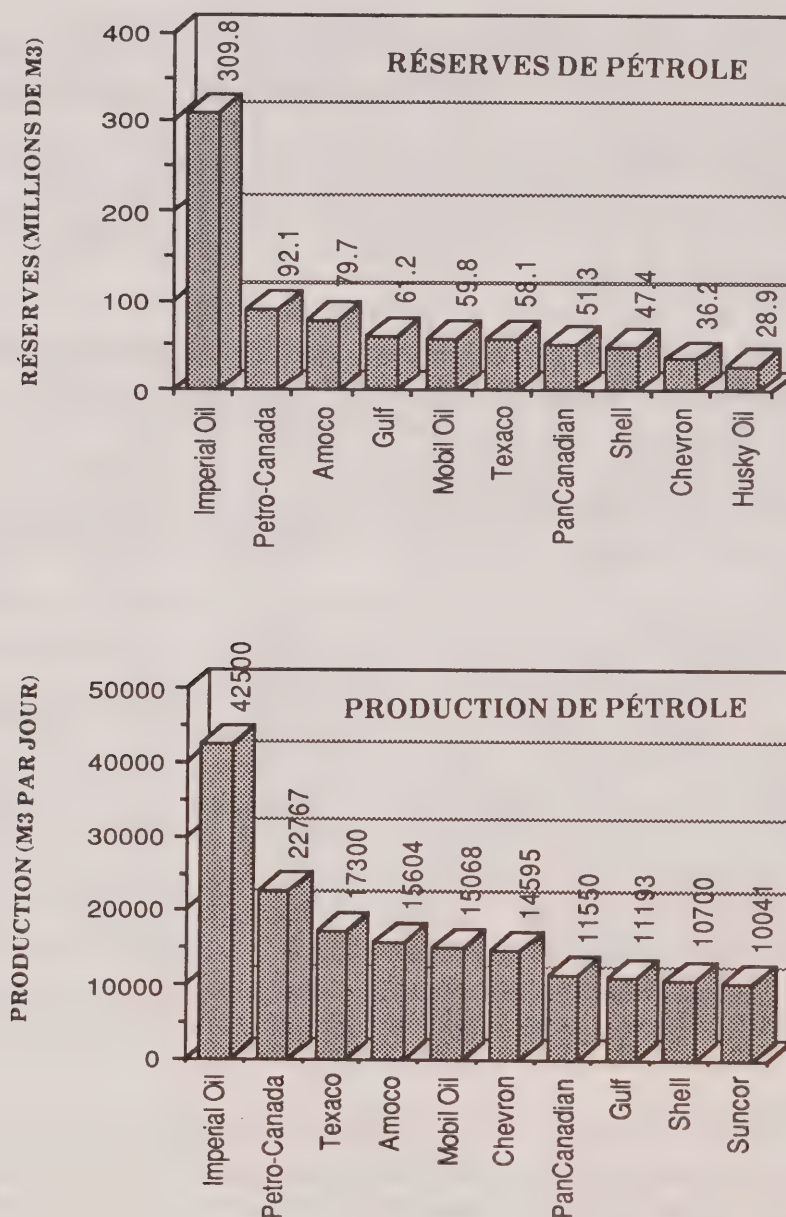
Petro-Canada est devenue l'une des principales sociétés pétrolières intégrées du Canada. Son actif total de 6 818 milliards de dollars, à la fin de 1989, plaçait Petro-Canada au second rang derrière la Compagnie pétrolière Impériale (actif de 15 576 milliards de dollars, y compris celui de Texaco Canada acquis en 1989) et devant la Compagnie des pétroles Amoco Canada (actif de 6 728 milliards de dollars, y compris l'actif de Dome Petroleum acquis en septembre 1988). Shell Canada, dont l'actif était de 5 668 milliards de dollars, occupait le quatrième rang à la fin de 1989. (The Financial Post 500, 1990, p. 157)

La deuxième place de Petro-Canada au chapitre de l'actif reflète en gros la position qu'elle occupe dans l'industrie pétrolière canadienne, selon les divers indicateurs de l'activité industrielle. Les figures 1 à 3 donnent cinq de ces indicateurs pour les dix premières sociétés de chaque catégorie. Ces données, tirées de la publication annuelle en juin des résultats des 100 plus importantes sociétés pétrolières et gazières dans Oilweek, valent pour 1988 et ne tiennent pas compte de l'acquisition de Texaco.

En 1988, Petro-Canada venait au second rang derrière Imperial Oil tant pour les réserves que pour la production de pétrole, soit le même rang qu'en 1987. Selon Oilweek, Petro-Canada a augmenté de 1,8 p. 100 sa production de pétrole et de gaz liquides en 1988 par rapport à 1987, et a augmenté ses réserves prouvées de pétrole et de gaz liquides de 4,1 p. 100 par rapport à 1987. Comme on peut le constater à la figure 1, son portefeuille de réserves pétrolières donne à Imperial Oil la première place sur la scène canadienne, ses réserves établies étant presque 3,4 fois plus importantes que celles de Petro-Canada. Ce fossé s'est creusé lorsque Imperial a fait l'acquisition de la plupart des actifs de Texaco Canada, qui ont ajouté 300 millions de barils (47,6 millions de mètres cubes) à ses réserves établies. Quant à la production, Imperial devance Petro-Canada, sa production de liquides étant 1,9 fois plus grande.

La figure 2 illustre le rang de Petro-Canada en termes de réserves et de production de gaz naturel, en 1988. Bien que Petro-Canada ait augmenté sa production de gaz naturel de 11,6 p. 100 en 1988 par rapport à 1987, la société est néanmoins tombée du second au quatrième rang des producteurs de gaz. Amoco Canada est passée de la quatrième à la première place par suite de l'acquisition de Dome Petroleum, tandis que Shell Canada passait du premier au second rang. Mobil Oil Canada a également devancé Petro-Canada en augmentant sa production annuelle de gaz naturel de 14,3 p. 100. Du côté des réserves de gaz, Petro-Canada a cédé la première place à Amoco Canada, devançant encore légèrement Shell Canada, en troisième place. En achetant Texaco Canada, Imperial a augmenté ses réserves établies de gaz de 1,5 billions de pieds cubes, soit 41,7 milliards de mètres cubes.

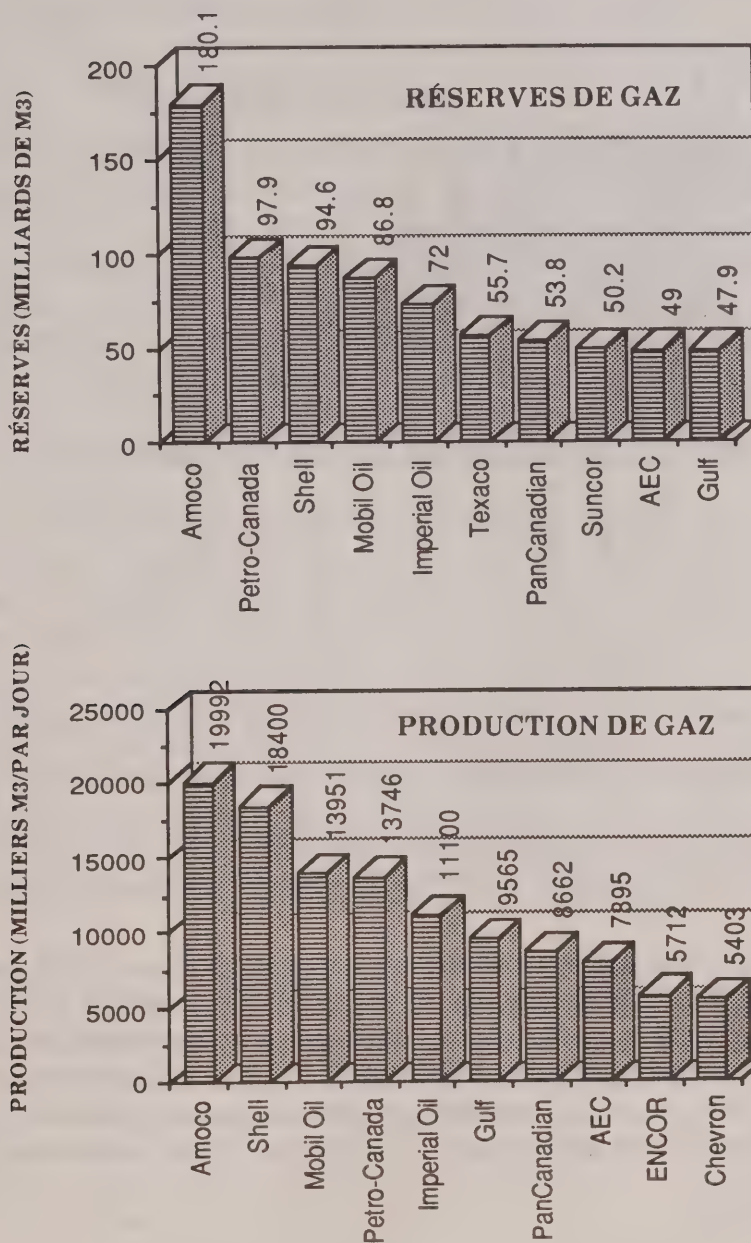
Figure 1: Les dix premières sociétés canadiennes pour les réserves et la production d'hydrocarbures liquides, 1988



Nota: L'acquisition de Texaco Canada par Imperial Oil a eu lieu après cette publication.
Les "réserves" et la "production" de pétrole comprennent le pétrole brut et les liquides du gaz naturel.

Source: "Canada's Top 100 Oil and Gas Companies", *Oilweek*, vol. 40, no. 20, 26 Juin 1989, p. 7.

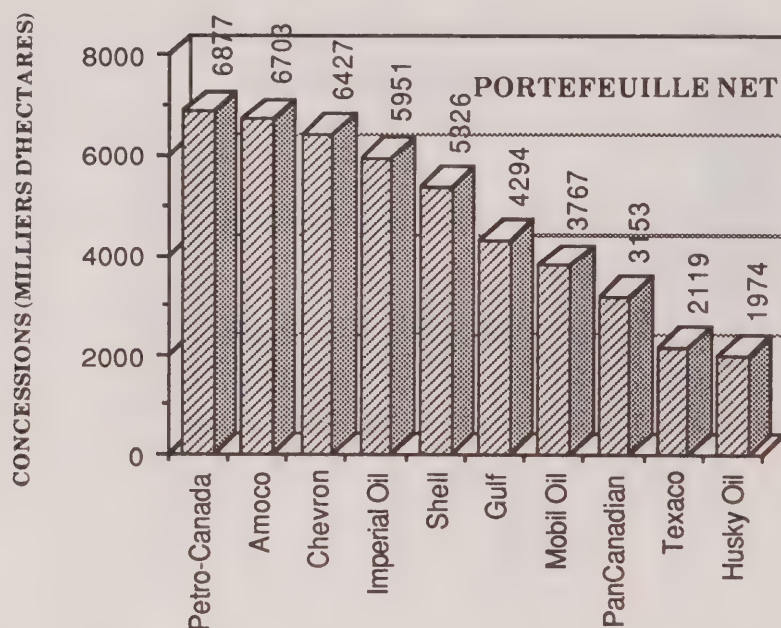
Figure 2: Les dix premières sociétés canadiennes pour la production et les réserves de gaz naturel, 1988



Nota: L'acquisition de Texaco Canada par Imperial Oil a eu lieu après cette publication.
Les "réserves" et la "production" de gaz ont trait à du gaz naturel commercialisable.

Source: "Canada's Top 100 Oil and Gas Companies", *Oilweek*, vol. 40, no. 20, 26 juin 1989, pp. 8 et 10.

Figure 3: Les dix premières sociétés canadiennes pour le portefeuille net de concessions, 1988



Nota: L'acquisition de Texaco Canada par Imperial Oil a eu lieu après cette publication.

Source: "Canada's Top 100 Oil and Gas Companies", *Oilweek*, vol. 40, no. 20, 26 Juin 1989, p. 10.

Malgré une diminution de 2,6 p. 100 de ses titres fonciers en 1988 par rapport à 1987, Petro-Canada est néanmoins passée du deuxième au premier rang. (Figure 3) En effet, Imperial Oil lui a cédé la place pour passer au quatrième rang, après avoir réduit son portefeuille foncier de presque 21 p. 100. Amoco Canada a affiché une nette progression, passant du neuvième rang en 1987 au deuxième l'année suivante, après avoir absorbé l'avoir foncier de Dome. Chevron Canada s'est maintenue au troisième rang.

C. Résultats financiers

1. Introduction

Bien que son actif la place au second rang des sociétés pétrolières au Canada en 1989, Petro-Canada brille moins au chapitre du chiffre d'affaires et du revenu net. On trouvera à la figure 4 la liste des 10 premières sociétés pétrolières et gazières du

Canada en 1989, en ordre décroissant des actifs tel qu'établi par Canadian Business dans son étude annuelle. Parmi ce groupe, Petro-Canada se situe au troisième rang pour le chiffre d'affaires et au sixième pour le revenu net.

2. Comparaison avec Imperial Oil et Shell Canada

2.1 Raison d'être

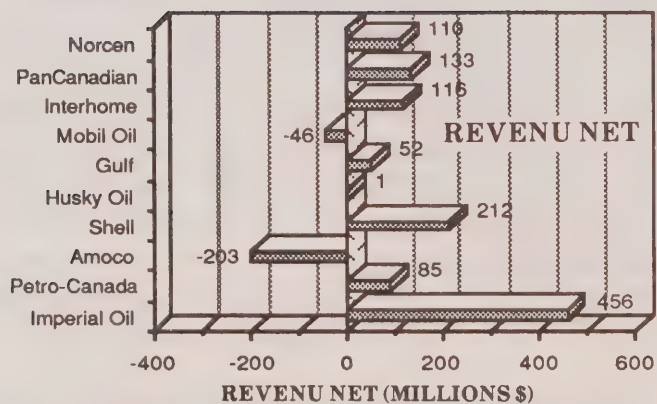
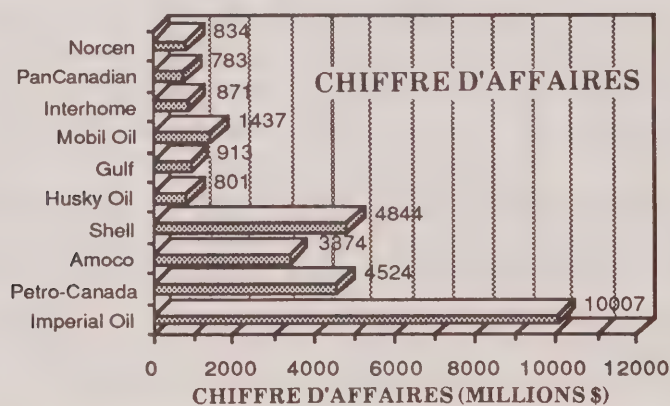
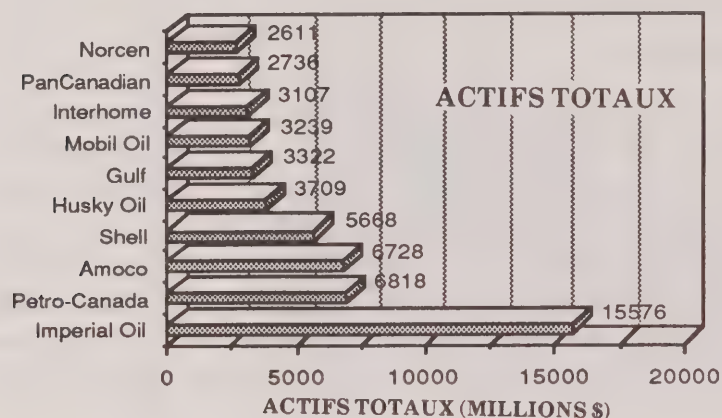
Dans la présente section du rapport, nous comparons le rendement de Petro-Canada avec celui d'Imperial Oil et de Shell Canada, afin de pouvoir juger des résultats de Petro-Canada comme entreprise commerciale ou comme investissement. La question semble simple, mais les façons de l'aborder ne le sont pas. Petro-Canada a reçu comme mandat général, en 1975, d'établir une société d'hydrocarbures au sein même de l'industrie énergétique canadienne, et de remplir une fonction d'intérêt public qui n'est cependant pas définie dans la loi. En 1984, son mandat a été modifié pour en faire une entreprise à but lucratif uniquement, et c'est ainsi qu'elle fonctionne depuis.

Il faut comparer Petro-Canada avec d'autres pétrolières, avant 1984 et après, pour voir si elle a réussi à se comporter comme une entreprise commerciale telle qu'établie dans la Loi sur Petro-Canada, et en marge de sa fonction d'intérêt public. Ce rôle d'intérêt public doit être exclu et étudié séparément afin de pouvoir obtenir des comparaisons utiles. Le succès relatif obtenu par Petro-Canada dans le respect de son mandat et de son rôle d'intérêt public doit être étudié séparément en ce sens que la société est unique dans l'industrie pétrolière et gazière du Canada, qu'elle est la seule à avoir de telles responsabilités. Il n'existe pas d'entreprises canadiennes analogues, avec lesquelles comparer son succès en matière d'intérêt public. Au chapitre 5, cependant, on compare Petro-Canada avec quatre autres pétrolières nationales, afin de mesurer cette dimension des activités de la société.

La réussite commerciale est difficile à quantifier. De toute évidence, Petro-Canada a fort bien réussi à établir une société pétrolière et gazière dominante et intégrée au Canada à partir de 1976. Cette réalisation et sa forte présence sur le marché de la vente au détail sont de bonnes mesures du succès commercial. En effet, celui-ci se mesure à partir des résultats obtenus par les actionnaires de la société durant une certaine période. Il faut savoir où en étaient les investisseurs, financièrement, au début de cette période; combien d'avoirs et de dividendes ils ont reçus et à quel moment durant la période; combien d'argent et d'avoirs ils ont versés et à quel moment durant la période; et dans quelle situation ils se trouvent financièrement à la fin de la période.

Afin de préserver et même d'améliorer la situation économique des actionnaires, les administrateurs et la direction doivent voir à la bonne conduite de l'entreprise dans le cadre des lois, des règles et des règlements imposés par divers ordres de gouvernement. Ils doivent assurer un bien-être raisonnable aux divers tiers dépositaires de l'entreprise, par-delà les actionnaires: les clients, les fournisseurs, les employés, les créanciers et les détenteurs d'avoirs de titres de créance.

Figure 4: Les 10 premières sociétés pétrolières du Canada en 1989, classées par ordre d'actifs, avec indication du chiffre d'affaires et du revenu net



Source: "The Canadian Business 500", *Canadian Business*, juin 1990, p. 74ff.

Pour avoir du succès, les administrateurs et la direction doivent mettre en place, maintenir et tenir à jour divers systèmes, méthodes, programmes, plans et orientations, et assurer la bonne marche de l'entreprise, son amélioration, sa modernisation et sa revitalisation, ses opérations, les liens entre tiers dépositaires et son orientation stratégique. La revitalisation de la direction comme tel est aussi un ingrédient du succès. Comparer les résultats obtenus par Petro-Canada dans ces domaines donnerait une mesure pertinente et intéressante de son rendement relatif. Cependant, le Comité ne dispose ni de l'information ni des ressources ni du temps pour se lancer dans une telle entreprise. La réussite de Petro-Canada à ces égards devra se mesurer à la lumière d'événements futurs, qui mettront inévitablement à l'épreuve l'infrastructure et les approches commerciales d'aujourd'hui.

Les données financières, les fonds autogénérés et les réserves d'hydrocarbures estimatives se trouvent dans les rapports annuels et d'autres publications et déclaration des trois sociétés. Toutefois, la quantité de données détaillées et leur comparabilité laissent à désirer. Nous avons décidé d'utiliser les données financières et les données d'exploitation connues, de les manipuler de façon à pouvoir faire des comparaisons utiles et de donner des conclusions concernant le succès relatif de Petro-Canada, dans les limites de cette information.

Les données financières relatives aux périodes étudiées proviennent de la base de données Canoils, établie par Woodside Research Ltd. et publiée par le service de nouvelles et de données Reuters. L'information utilisée pour chaque période est telle qu'elle fut déclaré durant cette période, c'est-à-dire que les données n'ont pas été redressées pour tenir compte de changements survenus dans les méthodes de comptabilisation. D'après le Comité, cette façon de faire est la plus indiquée puisqu'on dispose ainsi des données réellement communiquées aux intéressés et aux marchés financiers de l'époque concernant Imperial et Shell, de l'information initialement publiée dont tous se sont servis pour prendre des décisions au sujet des trois sociétés.

Certains prétendront que ces données ne sont pas suffisantes pour tirer des conclusions. C'est possible, nous vivons dans un monde imparfait. Cependant, tous les jours, le chef d'entreprise doit tirer des conclusions et poser des jugements commerciaux qui auront beaucoup d'influence, qu'ils soient positifs ou négatifs, sur l'avenir de l'entreprise. Invariablement, il fonde ses conclusions et ses jugements sur les meilleures données dont il dispose, mais presque toujours cette information est restreinte ou limitée d'une façon quelconque.

2.2 Champ de comparaison

Étant donné les limites imposées – n'utiliser que l'information publique – et l'obligation limitée de diffuser des données financières et opérationnelles, particulièrement de la part de Petro-Canada, le rapport ne peut porter que sur la performance globale des sociétés, plutôt que sur les résultats de secteurs d'activité comparables. Jusqu'à tout récemment, Petro-Canada ne fournissait pas l'information ventilée par

secteur d'activité qui est donnée habituellement par toute grande société présente dans le même secteur. De ce fait, le succès relatif, par exemple, des opérations d'aval de Petro-Canada – raffinage, distribution et commercialisation de pétrole – ne peut être comparé à celui d'Imperial Oil ou de Shell Canada dans le même secteur d'activité. Par conséquent, lorsqu'on envisage de faire une évaluation de l'entreprise, elle ne peut se faire par secteur d'activité. Un secteur d'activité peut fort bien avoir des besoins en capitaux, des taux de rendement et des risques complètement différents d'un autre, ce qui donne des évaluations différentes.

Certains critères d'analyse sont plus importants pour un secteur d'activité qu'un autre. Le succès peut varier considérablement d'un domaine à l'autre. Certaines sociétés sont plus aptes à certaines choses qu'à d'autres, ou ont des points forts particuliers ou des positions avec lesquelles il est difficile de rivaliser. On s'attendrait, par exemple, à ce que Petro-Canada ait eu à investir d'énormes sommes dans la commercialisation par rapport à Imperial Oil, afin de changer l'attitude publique à l'égard de ses points de vente au détail achetés lors de toute une série d'acquisitions. Cet investissement pourrait être sur le point de rapporter beaucoup aux actionnaires. Notre rapport ne pourra donner une réponse directe à ce genre de questions.

Imperial Oil et Shell Canada ont été retenues pour fins de comparaison avec Petro-Canada en raison de leur importance, de la comparabilité de leurs activités, de leur champ national d'opérations et du fait qu'elles ont toutes deux un actionnaire majoritaire. Toutes deux affichent des opérations d'amont fort importantes au Canada – exploration, mise en valeur et production – et d'importantes opérations d'aval – raffinage, distribution, vente et commercialisation. Toutes deux sont actives dans le secteur aval au Canada. Elles entretiennent des projets de mise en valeur pétrolière et gazière importants dans des régions éloignées ou dans un avenir rapproché. Ainsi, Imperial Oil compte le projet de Cold Lake et celui de Syncrude; Shell Canada met en valeur le champ gazier Caroline.

Chacune des trois sociétés peut être considérée comme limitée dans ses activités par son principal actionnaire. Ainsi, Imperial et Shell doivent presque limiter leur exploitation au Canada, car chacune d'elles fait partie d'un groupe international beaucoup plus important qui souhaite éviter les recoupements d'activité entre filiales. Et presque assurément, chacune a une sphère d'activité pour laquelle son principal actionnaire a une prédilection ou qui lui déplaît. Les mandats imposés par le principal actionnaire qui encouragent certaines activités commerciales et en restreignent ou éliminent d'autres influent directement sur les résultats de l'entreprise.

La direction de Petro-Canada et d'autres personnes ont affirmé que le mandat confié initialement à Petro-Canada avait nui au rendement de la société. Cela ne fait aucun doute. Mais l'ampleur et la durée des effets de ce handicap seraient probablement impossibles à déterminer avec exactitude. Par ailleurs, il est difficile d'établir précisément dans quelle mesure les restrictions qui lui ont été imposées et sa fonction politique ont nui à Petro-Canada, comparativement à ce avec quoi devaient composer Imperial et Shell. En termes pratiques, étant donné son profil public prononcé et sa position politiquement délicate durant la période à l'étude, par

comparaison avec Imperial et Shell, on serait tenté de croire que la direction de Petro-Canada – et ses administrateurs, plus particulièrement son président – pouvait beaucoup plus facilement arriver à convaincre son principal actionnaire de modifier une restriction ou une orientation particulièrement coûteuse, rebutante ou inutile que les deux autres. La possibilité que les administrateurs, le président et la direction de Petro-Canada dénoncent publiquement une orientation avait quelque chose de redoutable pour l'actionnaire en question. Les administrateurs, le président et la direction d'Imperial et de Shell auraient indubitablement beaucoup moins d'influence sur Exxon et Royal Dutch Shell.

Nous croyons que la direction de chacune des trois sociétés était d'accord avec les investissements commerciaux choisis et les appuyait et que, par conséquent, elle devait vivre avec les résultats de ces décisions. En outre, depuis que Petro-Canada est devenue une entreprise commerciale, la comparaison est équitable.

Nous admettons qu'il existe aussi des écarts considérables entre les trois sociétés. Imperial détient des réserves de pétrole et de liquides de gaz trois fois plus élevées, semble-t-il, que celles de Petro-Canada et six fois plus élevées que celles de Shell; elle est de loin le principal producteur de pétrole au Canada, affichant le double de la production annuelle de Petro-Canada et le sextuple de celle de Shell. Par contre, Shell dispose de 25 p. 100 à peu près de plus de réserves de gaz naturel que Petro-Canada, mais d'environ 24 p. 100 de moins que Imperial. Elle affiche presque la même production de gaz naturel annuelle que Imperial et 11 p. 100 de plus que Petro-Canada.

En termes de concessions nettes, Petro-Canada a un portefeuille 2,6 fois plus important que celui de Imperial Oil et 1,7 fois plus gros que celui de Shell. Toutefois, presque 30 p. 100 de ces concessions se trouvent à l'étranger, notamment en Amérique du Sud, dans le Sud-Est asiatique et au Proche-Orient. Quarante-neuf pour cent des autres appartiennent au gouvernement fédéral plutôt qu'à un gouvernement provincial, de sorte qu'une partie considérable de ces concessions se situent dans des régions éloignées. En fait de concessions provinciales (dans des régions de production classique), Petro-Canada dispose au total de 22 p. 100 moins d'acres qu'Imperial et de 63 p. 100 plus que Shell. La plupart des concessions de Petro-Canada dans des terres fédérales ou des régions éloignées sont le résultat de la clause de rachat de 25 p. 100 avantageant Petro-Canada dans le Programme énergétique national du début des années quatre-vingt.

Chacune des trois sociétés a une capacité considérable de raffinage et de distribution. Ainsi, Imperial compte 4 700 stations-services au Canada, Petro-Canada, 3 295, et Shell, 2 700. Imperial emploie environ 15 000 personnes, Petro-Canada 6 500 et Shell 7 200.

Peu importe les raisons historiques de ces écarts et similitudes, elles jouent beaucoup dans les stratégies, la structure des coûts, les fonds autogénérés et les dépenses en immobilisations de chaque société. Lorsqu'Imperial a fait l'acquisition de Texaco Canada, elle a considérablement accru son commerce et sa dominance

dans certains domaines.

Au tableau 2 de la page suivante, on trouvera un résumé des principales données financières et données d'exploitation d'Imperial Oil, de Shell Canada et de Petro-Canada, ce qui permet d'établir une comparaison entre les trois sociétés. D'autres sociétés qui comptent parmi les dix plus importantes pétrolières et gazières canadiennes ont été envisagées. Mais on les a écartées parce qu'elles comportaient des caractéristiques qui auraient trop faussé les résultats ou parce qu'elles en manquaient.

Les résultats commerciaux de Petro-Canada, d'Imperial Oil et de Shell Canada sont analysés sur une période de dix ans débutant le 31 décembre 1979 et se terminant le 31 décembre 1989. Durant cette décennie, les données statistiques sont analysées pour la plus récente période de sept ans, la plus récente de cinq ans, la plus récente de trois ans et sur la dernière année, 1989. À la fin de l'année 1979, Petro-Canada avait un actif et un champ d'exploitation suffisants pour permettre une comparaison raisonnable avec Imperial et Shell. À la suite des acquisitions de Petrofina, des actifs d'aval de BP Canada et de Gulf Canada en 1985, Petro-Canada était certes comparable aux deux autres. Il conviendrait de considérer la période allant de 1976 à 1979 comme une période de démarrage pour Petro-Canada.

De 1979 à 1985, son expansion lui a donné beaucoup plus de maturité. C'est à ce moment que l'investissement a rapporté le plus à l'actionnaire, lorsque la société a fait d'importantes acquisitions, d'autres acquisitions intercalaires, qu'elle a élargi son champ d'activité et, par conséquent, qu'elle a pris de la stabilité.

Il n'appartient pas à cette étude de déterminer si telle ou telle acquisition de Petro-Canada était une aubaine, et c'est bien ainsi. Il n'est pas question de savoir si les transactions étaient bonnes ou mauvaises. Les administrateurs et les gestionnaires font des acquisitions et des immobilisations dans le cours normal des affaires, selon ce qui est perçu par les tiers dépositaires comme une bonne utilisation des fonds d'entreprise. Le temps ensuite est seul juge du bien-fondé de telle ou telle décision. Il s'agit plutôt ici de savoir à quel point chaque société a bien géré les fonds qui lui ont été confiés, selon la conjoncture des marchés.

La comparaison dans le temps est destinée à éliminer les jugements arbitraires au sujet du climat commercial au sein duquel chaque société faisait affaire. Cela revient plus ou moins à juger du rendement d'une valeur particulière, que ce soit une action ou une obligation, par rapport à un portefeuille de valeurs comparables dans le même temps. Présument, chaque titre subira la même influence des conditions du marché, de sorte qu'il est possible de juger de la façon dont le titre particulier était évalué sur le marché à un moment donné. Le principe d'évaluation comparée du rendement est particulièrement important pour une société pétrolière et gazière intégrée, en raison de l'instabilité manifeste de ces marchés au cours des quinze dernières années.

TABLEAU 2
SOMMAIRE DE L'ENTREPRISE

Au 31 décembre 1989 en dollars canadiens (1)		
IMPERIAL	PETRO-CANADA	SHELL

• **SOMMAIRE DES BESOINS
FINANCIERS DE L'ENTREPRISE**

Capitaux utilisés	13,929,000,000	5,227,000,000	5,070,000,000
Recettes	10,104,000,000	5,017,000,000	4,917,000,000
Fonds autogénérés courants	1,353,000,000	569,000,000	642,000,000
Bénéfices nets courants	456,000,000	31,000,000	212,000,000
Dividendes courantes	322,000,000	0	101,000,000
Capitalisation boursière	12,140,000,000	-	4,706,000,000

• **SOMMAIRE D'EXPLOITATION
DE L'ENTREPRISE (2)**

Réserves de pétrole et de liquides de gaz naturel (barils)	2,264,000,000	527,300,000	382,432,000
Réserves nettes de gaz (milliers de pi3)	5,114,675,000	3,300,000,000	4,127,944,000
Production nette de pétrole et de liquides de gaz naturel (b/jour)	347,208	145,200	59,126
Production nette de gaz (1 000 pi3 par jour)	610,000	570,800	635,342
Production de charbon (tonnes longues/année)	1,574,714	-	1,903,928
Production de soufre (tonnes longues/année)	-	365,000	1,082,616
Production de dérivés (b/jour)	520,166	279,267	225,804
Production chimique (tonnes longues/jour)	6,102	-	2,384
Concession pétrolières et gazières (acres nets)			
Fédérales	1,729,700	11,400,000	10,351,019
Provinciales	6,671,700	5,200,000	3,199,945
Internationales	494,200	6,700,000	
TOTAL	8,895,600	23,300,000	13,550,964
Raffinage et commercialization			
Raffineries	6	4	4
Traitement (b/jour)	488,717	292,476	240,899
Taux d'utilisation	93.00%	86.00%	88.00%
Stations-service	4,700	3,295	2,700
Employés	15,248	6,468	7,219
Actionnaires (3)	24,344	1	6,107

(1) Tiré des rapports annuels aux actionnaires pour l'exercice se terminant le 31 décembre 1989.

(2) Avant redevances.

(3) Imperial Oil est la propriété à 70 p. 100 approximativement de Exxon et Shell Canada, à 78 p. 100 environ de Royal Dutch Shell.

2.3 Base de comparaison

Les chiffres sont tirés des états financiers publiés par les trois sociétés et de la base de données Canoils. D'autres renseignements sur Imperial Oil et Shell Canada ont été extraits des formulaires 10K et 10Q déposés auprès de la Commission des valeurs mobilières et des changes des États-Unis.

L'analyse se fonde sur une comparaison des trois sociétés au moyen d'un modèle comptable et d'un modèle de fonds autogénérés à compter du 1er janvier 1980. La période de dix ans, celle de sept ans, celle de cinq ans, celle de trois ans et celle d'un an, ainsi que la situation au début et à la fin de chaque période, sont à la base de l'analyse. La situation financière de chacune d'entre elles est analysée au moyen de trois méthodes dont se servirait un service d'évaluation du crédit pour déterminer le risque d'une émission obligatoire ou d'une émission d'actions privilégiées, notamment l'efficacité de l'entreprise, le rendement de l'investissement de l'actionnaire et le remboursement des créances.

2.4 Hypothèses d'analyse

Modèle de fonds autogénérés

Le principe guidant la comparaison de Petro-Canada avec Imperial Oil et Shell Canada est la sortie et l'entrée de fonds et la valeur de l'argent dans le temps. En termes simples, les actionnaires de chaque entreprise ont, à chaque moment opportun, un investissement dans des actions qui, théoriquement, peuvent être vendues et le produit de cette vente placé dans des instruments plus prometteurs ou conservées parce que les actionnaires perçoivent cet investissement comme le mieux indiqué comparativement aux autres possibilités. Chaque fois, l'actionnaire réalise un rendement de l'investissement durant la période où il détient les actions, en touchant des dividendes et en voyant la valeur de son investissement augmenter ou diminuer. Pour calculer le taux de rendement d'un investissement en particulier, il faut en supposer la valeur au début et à la fin de la période à l'étude et les sommes versées à l'actionnaire ou payées par lui durant cette même période. Bien sûr, il est facile de savoir combien d'argent est entré et combien est sorti à partir des états financiers de chaque entreprise. Par contre, il est beaucoup plus difficile de savoir combien valait l'investissement au début et à la fin de la période.

Une gamme de valeurs, au début et à la fin de la période, a été établie pour Petro-Canada en fonction des multiples de fonds autogénérés qui ont cours durant l'année à la Bourse pour Imperial Oil et Shell Canada. Il est essentiel de remarquer que le recours à des multiples de fonds autogénérés calculés à partir du marché n'est pas destiné à obtenir une valeur de revente des trois sociétés. Il s'agit plutôt de se faire une idée de la valeur de Petro-Canada par rapport aux deux autres sociétés. Trois comparaisons ont été faites pour chacune des situations au début et à la fin des cinq périodes à l'étude. Dans la première comparaison, le plus élevé des multiples de fonds autogénérés de Imperial et de Shell est appliqué à Petro-Canada. Ensuite, on

utilise la moyenne de leurs deux multiples à la fin de la période. Enfin, dans la troisième comparaison, on se sert du plus bas des deux multiples à la fin de la période. Le tableau 3 résume les données sur les multiples.

Un tableau de rendement interne (TRI) a été calculé pour chaque société dans chaque scénario, pour chaque période. Ce calcul est l'une des mesures standard utilisée par les gestionnaires d'investissements afin d'évaluer le succès relatif d'un placement.

Modèle comptable

Tout comme le modèle de fonds autogénérés qui repose sur le calcul fictif de la valeur d'un investissement au début et à la fin d'une période, le modèle comptable comporte aussi d'importantes lacunes. Sans trop s'y attarder, lorsque Petro-Canada a annoncé qu'elle passait de la méthode de capitalisation du coût entier à la méthode de capitalisation du coût de la recherche fructueuse, le capital-actions est passé au 31 décembre 1988 de 3 915 millions de dollars à 2 727 millions de dollars. Cette baisse de 1,2 milliard de dollars, dans une société ayant un avoir déclaré de 8,6 milliards de dollars à la fin de 1988, était attribuable au changement des méthodes comptables, même si la nouvelle méthode, de toute évidence, convient beaucoup plus à une société de l'importance de Petro-Canada. Ainsi, il ne s'est produit aucun changement économique et, pourtant, l'avoir déclaré est complètement changé, tout comme les capitaux utilisés, la valeur comptable nette, les bénéfices nets, etc. Il est important de souligner que les fonds autogénérés demeurent les mêmes.

En dépit des importantes lacunes que comporte l'utilisation des états financiers publiés pour établir des comparaisons, cette méthode produit néanmoins des analyses utiles, à condition de tenir compte de la nature de ces lacunes. C'est particulièrement le cas lorsque les périodes étudiées sont longues, car l'incidence des anomalies comptables s'atténuant, il se dégage une cohérence interne au sein de chaque société.

Il existe de nombreux critères financiers bien connus et acceptables pour mesurer les éléments de la performance et de la santé financière d'une entreprise. Ceux qui ont été retenus pour cette étude comparative sont des mesures habituellement acceptées du rendement d'entreprises. Les mesures employées ont tendance à traiter également chaque entreprise parce qu'elles sont utilisées uniformément au fil des ans, par les entreprises elles-mêmes, dans les rapports qu'elles publient pour s'évaluer. Cette façon de procéder ne tend pas à favoriser une entreprise par rapport aux autres. Pour illustrer ce point, les critères financiers fondés sur les fonds autogénérés et les capitaux utilisés éliminent l'incidence des différentes méthodes comptables et de la structure de la dette et du capital-actions.

TABLEAU 3 : SOMMAIRE DES RÉSULTATS FINANCIERS

ANNÉE	POSTE	SOMMAIRE DES RÉSULTATS, EN \$ CAN, DÉCLARÉS À LA FIN DE L'EXERCICE (1)			MULTIPLES DES FONDS AUTOGÉNÉRÉS		
		IMPERIAL	PETRO-CAN	SHELL	IMPERIAL	PETRO-CAN	SHELL
1979	Bénéfices non répartis	\$2,140,000	\$65,060	\$989,000			
	Actions ordinaires	\$2,440,000	\$836,060	\$1,496,000			
	Capitaux utilisés	\$3,761,000	\$3,188,088	\$2,420,000			
	Capitalisation boursière	\$5,781,081	\$1,723,116	\$3,533,046			
	Fonds autogénérés courants	\$907,000	\$281,838	\$520,496	6.37	6.58	6.79
	Bénéfices courants	\$493,000	\$30,169	\$244,496			
	Dividendes sur actions ordinaires	\$160,000	\$0	\$72,154			
1980	Bénéfices non répartis	\$2,621,000	\$110,799	\$1,234,000			
	Actions ordinaires	\$3,789,000	\$890,799	\$1,742,000			
	Capitaux utilisés	\$5,288,000	\$3,419,306	\$2,707,000			
	Capitalisation boursière	\$5,169,132	\$1,488,913	\$2,468,139			
	Fonds autogénérés courants	\$1,127,000	\$349,813	\$644,000	4.58	4.20	3.81
	Bénéfices courants	\$682,000	\$55,749	\$335,000			
	Dividendes sur actions ordinaires	\$201,000	\$0	\$90,000			
1981	Bénéfices non répartis	\$2,866,000	\$175,872	\$1,357,000			
	Actions ordinaires	\$4,042,000	\$775,722	\$1,865,000			
	Capitaux utilisés	\$5,983,000	\$8,102,869	\$3,065,000			
	Capitalisation boursière	\$4,007,882	\$1,488,878	\$1,925,000			
	Fonds autogénérés courants	\$878,000	\$387,999	\$619,000	4.56	3.84	3.11
	Bénéfices courants	\$465,000	\$84,873	\$213,000			
	Dividendes sur actions ordinaires	\$220,000	\$0	\$90,000			
1982	Bénéfices non répartis	\$2,913,000	\$186,232	\$1,376,000			
	Actions ordinaires	\$4,103,000	\$2,389,076	\$1,884,000			
	Capitaux utilisés	\$6,422,000	\$6,799,451	\$3,950,000			
	Capitalisation boursière	\$4,535,613	\$1,549,147	\$2,081,808			
	Fonds autogénérés courants	\$962,000	\$380,189	\$615,000	4.76	4.07	3.39
	Bénéfices courants	\$267,000	\$10,680	\$109,000			
	Dividendes sur actions ordinaires	\$220,000	\$0	\$90,000			
1983	Bénéfices non répartis	\$2,981,000	\$212,027	\$1,387,000			
	Actions ordinaires	\$4,231,000	\$3,037,788	\$2,188,000			
	Capitaux utilisés	\$6,790,000	\$7,416,242	\$4,495,000			
	Capitalisation boursière	\$5,924,788	\$3,955,029	\$2,625,837			
	Fonds autogénérés courants	\$708,000	\$589,937	\$521,000	6.37	6.70	5.04
	Bénéfices courants	\$290,000	\$30,170	\$84,000			
	Dividendes sur actions ordinaires	\$222,000	\$0	\$63,000			
1984	Bénéfices non répartis	\$3,281,000	\$353,046	\$1,427,000			
	Actions ordinaires	\$4,805,000	\$3,603,807	\$2,228,000			
	Capitaux utilisés	\$7,333,000	\$8,200,267	\$4,717,000			
	Capitalisation boursière	\$6,846,744	\$4,727,035	\$2,481,989			
	Fonds autogénérés courants	\$958,000	\$339,446	\$803,104	7.15	5.83	4.12
	Bénéfices courants	\$533,000	\$151,449	\$107,104			
	Dividendes sur actions ordinaires	\$233,000	\$0	\$66,930			
1985	Bénéfices non répartis	\$3,647,000	-\$518,706	\$1,490,000			
	Actions ordinaires	\$5,047,000	\$2,669,594	\$2,291,000			
	Capitaux utilisés	\$7,876,000	\$6,782,819	\$4,902,000			
	Capitalisation boursière	\$6,322,228	\$4,488,130	\$2,565,964			
	Fonds autogénérés courants	\$1,199,000	\$791,924	\$584,000	6.94	5.67	4.39
	Bénéfices courants	\$634,000	-\$769,335	\$130,000			
	Dividendes sur actions ordinaires	\$268,000	\$50,000	\$67,000			
1986	Bénéfices non répartis	\$3,687,000	-\$450,000	\$1,582,000			
	Actions ordinaires	\$5,090,000	\$2,738,000	\$2,383,000			
	Capitaux utilisés	\$7,741,000	\$7,105,000	\$4,616,000			
	Capitalisation boursière	\$6,386,856	\$4,296,541	\$2,903,433			
	Fonds autogénérés courants	\$987,000	\$669,000	\$696,000	6.67	6.42	4.17
	Bénéfices courants	\$285,000	\$123,000	\$139,000			
	Dividendes sur actions ordinaires	\$262,000	\$0	\$67,000			
1987	Bénéfices non répartis	\$4,142,000	-\$289,000	\$1,820,000			
	Actions ordinaires	\$5,566,000	\$2,899,000	\$2,629,000			
	Capitaux utilisés	\$8,449,000	\$7,270,000	\$4,657,000			
	Capitalisation boursière	\$9,104,347	\$4,741,991	\$3,931,146			
	Fonds autogénérés courants	\$1,249,000	\$743,000	\$718,000	7.29	6.38	5.48
	Bénéfices courants	\$745,000	\$172,000	\$336,000			
	Dividendes sur actions ordinaires	\$270,000	\$0	\$78,000			
1988	Bénéfices non répartis	\$4,348,000	-\$246,000	\$2,152,000			
	Actions ordinaires	\$5,774,000	\$2,942,000	\$2,962,000			
	Capitaux utilisés	\$8,778,000	\$6,872,000	\$4,725,000			
	Capitalisation boursière	\$8,185,174	\$3,951,130	\$4,757,758			
	Fonds autogénérés courants	\$1,198,000	\$614,000	\$788,000	6.83	6.44	6.04
	Bénéfices courants	\$501,000	\$94,000	\$422,000			
	Dividendes sur actions ordinaires	\$293,000	\$0	\$90,000			
1989	Bénéfices non répartis	\$4,436,000	\$31,000	\$2,263,000			
	Actions ordinaires	\$7,182,000	\$1,785,000	\$3,075,000			
	Capitaux utilisés	\$13,929,000	\$5,227,000	\$5,070,000			
	Capitalisation boursière	\$12,140,390	\$4,638,259	\$4,706,022			
	Fonds autogénérés courants	\$1,353,000	\$569,000	\$842,000	8.97	8.15	7.33
	Bénéfices courants	\$456,000	\$31,000	\$212,000			
	Dividendes sur actions ordinaires	\$322,000	\$0	\$101,000			

(1) La capitalisation boursière de Petro-Canada est dérivée des multiples moyens de fonds autogénérés d'Imperial et de Shell.

Les mesures qui suivent forment la base des conclusions de ce rapport.

1. Efficacité de l'entreprise

- (a) Rendement net des fonds autogénérés par rapport à la moyenne des capitaux utilisés (Tableau 4 et Figure 5).
- (b) Rendement net des bénéfices par rapport à la moyenne des capitaux utilisés (Tableau 4 et Figure 6).

2. Rendement de l'investissement des actionnaires

- (a) Rendement net des bénéfices par rapport au portefeuille moyen de l'actionnaire (Tableau 4 et Figure 7).
- (b) Taux de rendement interne des actionnaires (Tableau 4 et Figure 8).

3. Remboursement des créances

- (a) Ratio de couverture de l'intérêt (Tableau 5 et Figure 9).
- (b) Ration d'endettement par rapport aux entrées et sorties de fonds (Tableau 5 et Figure 10).

Les indicateurs montrent, dans un premier temps, comment les entreprises ont affecté l'avoir qui leur est confié; ensuite, le résultat obtenu par les actionnaires à divers moments; et, enfin, la protection relative dont jouissent les créanciers et les détenteurs d'avoirs de titres de créance ou, inversement, la stabilité financière des entreprises. Ces critères comparatifs donnent une bonne idée de la position de Petro-Canada par rapport à ses pairs. On trouvera au tableau 6 un résumé du rang relatif des trois sociétés durant cinq périodes analysées pour connaître l'efficacité de l'entreprise, le rendement de l'investissement des actionnaires et le remboursement des créances.

2.5 Données de base sur Imperial Oil

Imperial Oil Limited fait affaire au Canada depuis plus de 100 ans. En acquérant Texaco Canada, en février 1989, elle est devenue de loin la plus importante société pétrolière et gazière intégrée au Canada, que ce soit en termes d'actifs ou de chiffres d'affaire. Imperial mène le peloton pour l'exploitation, la mise en valeur et la production de pétrole et de gaz naturel. Elle est aussi un important producteur de dérivés chimiques industriels et agricoles. Par ailleurs, elle est en tête de liste pour le raffinage et la commercialisation de produits pétroliers et gaziers dans tout le pays.

TABEAU 4 : SOMMAIRE DU RENDEMENT DE L'INVESTISSEMENT (1)

PÉRIODE	DURÉE	TYPE DE RENDEMENT	BASE D'INVESTISSEMENT	RENDEMENTS ANNUELS MOYENS	
				IMPERIAL	PETRO-CANADA SHELL
1980-1989	10 ans	FONDS AUTOGÉNÉRÉS	MOYENNES DES CAPITAUX UTILISÉS	15,82 %	10,87 %
		BÉNÉFICES	MOYENNES DES CAPITAUX UTILISÉS	7,93 %	1,97 %
		BÉNÉFICES	AVOIR MOYEN DES ACTIONNAIRES	10,80 %	1,43 %
		TOTAL (2)	DIVIDENDES ET GAINS ET CAPITAUX	10,81 %	10,59 %
1983-1989	7 ans	FONDS AUTOGÉNÉRÉS	MOYENNES DES CAPITAUX UTILISÉS	14,30 %	10,98 %
		BÉNÉFICES	MOYENNES DES CAPITAUX UTILISÉS	7,06 %	1,03 %
		BÉNÉFICES	AVOIR MOYEN DES ACTIONNAIRES	9,66 %	-0,52 %
		TOTAL (2)	DIVIDENDES ET GAINS ET CAPITAUX	19,04 %	17,30 %
1985-1989	5 ans	FONDS AUTOGÉNÉRÉS	MOYENNES DES CAPITAUX UTILISÉS	14,80 %	11,00 %
		BÉNÉFICES	MOYENNES DES CAPITAUX UTILISÉS	7,13 %	0,42 %
		BÉNÉFICES	AVOIR MOYEN DES ACTIONNAIRES	9,72 %	-1,87 %
		TOTAL (2)	DIVIDENDES ET GAINS ET CAPITAUX	15,44 %	-0,17 %
1987-1989	3 ans	FONDS AUTOGÉNÉRÉS	MOYENNES DES CAPITAUX UTILISÉS	14,79 %	10,75 %
		BÉNÉFICES	MOYENNES DES CAPITAUX UTILISÉS	7,39 %	2,68 %
		BÉNÉFICES	AVOIR MOYEN DES ACTIONNAIRES	9,95 %	3,54 %
		TOTAL (2)	DIVIDENDES ET GAINS ET CAPITAUX	16,23 %	2,58 %
1988-1989	1 an	FONDS AUTOGÉNÉRÉS	MOYENNES DES CAPITAUX UTILISÉS	13,93 %	11,08 %
		BÉNÉFICES	MOYENNES DES CAPITAUX UTILISÉS	6,03 %	2,18 %
		BÉNÉFICES	AVOIR MOYEN DES ACTIONNAIRES	7,04 %	1,31 %
		TOTAL (2)	DIVIDENDES ET GAINS ET CAPITAUX	52,26 %	17,39 %

(1) Les calculs se fondent sur les données vérifiées déclarées par les sociétés à la fin de l'exercice; les moyennes sont une simple moyenne des moyennes pour les années étudiées, sauf le rendement total qui est fonction du taux de rendement interne durant la période; présume un taux d'imposition de 50 p. 100.

(2) Le rendement total est le taux de rendement des revenus futurs des actionnaires selon un placement au cours initial de bourse, la rentrée de dividendes et un gain en capital réalisé par vente à un cours final; les capitalisations boursières théoriques de Petro-Canada ont été évaluées uniquement à des fins de comparaison en fonction des multiples moyens de fonds autogénérés d'Imperial et de Shell; voir le tableau 3.

FIGURE 5 RENDEMENT DES FONDS AUTOGÉNÉRÉS PAR RAPPORT À LA MOYENNE DES CAPITAUX UTILISÉS

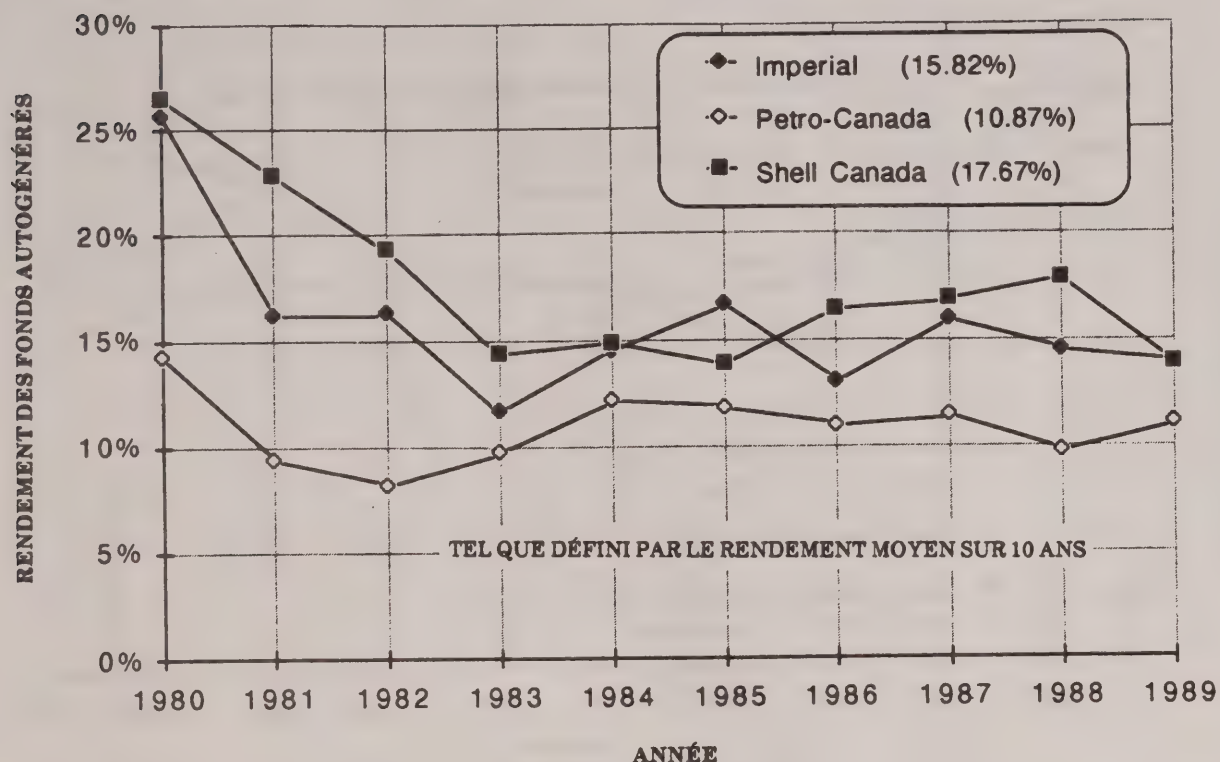


FIGURE 6 RENDEMENT NET DES BÉNÉFICES PAR RAPPORT À LA MOYENNE DES CAPITAUX UTILISÉS

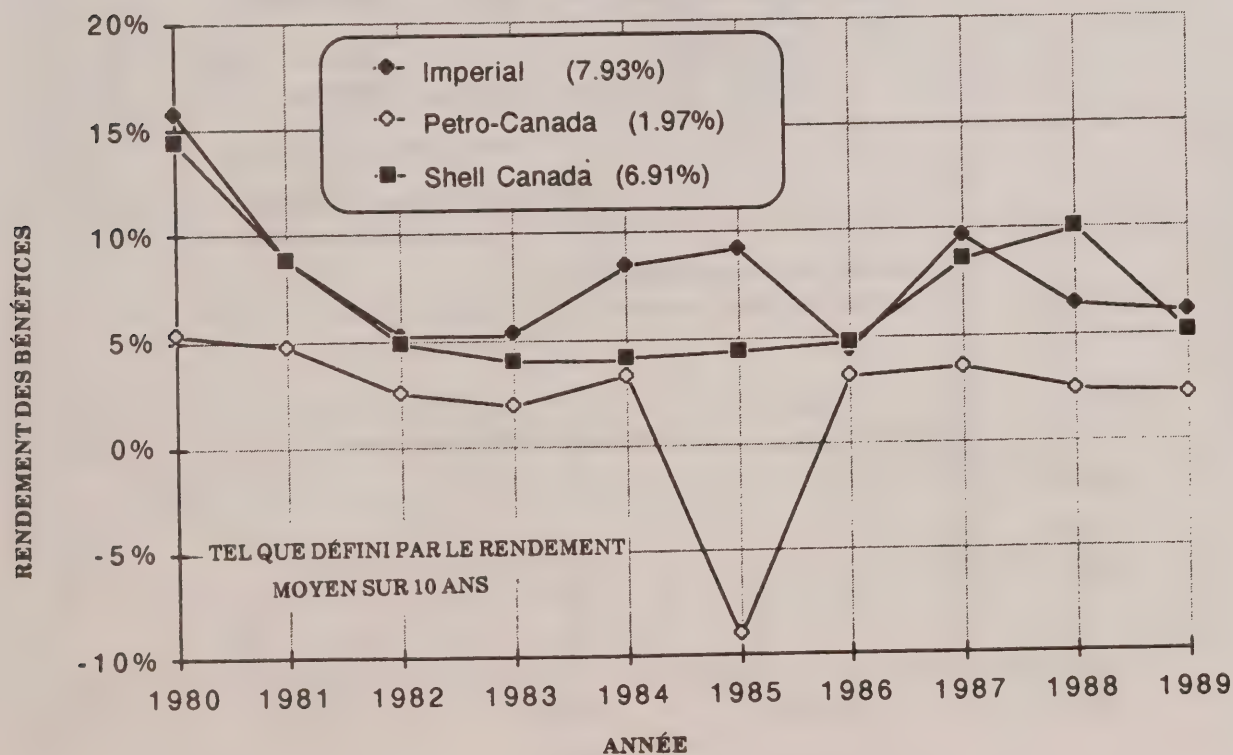


FIGURE 7 RENDEMENT DES BÉNÉFICES COURANTS PAR RAPPORT AU PORTEFEUILLE MOYEN D'ACTIONS ORDINAIRES

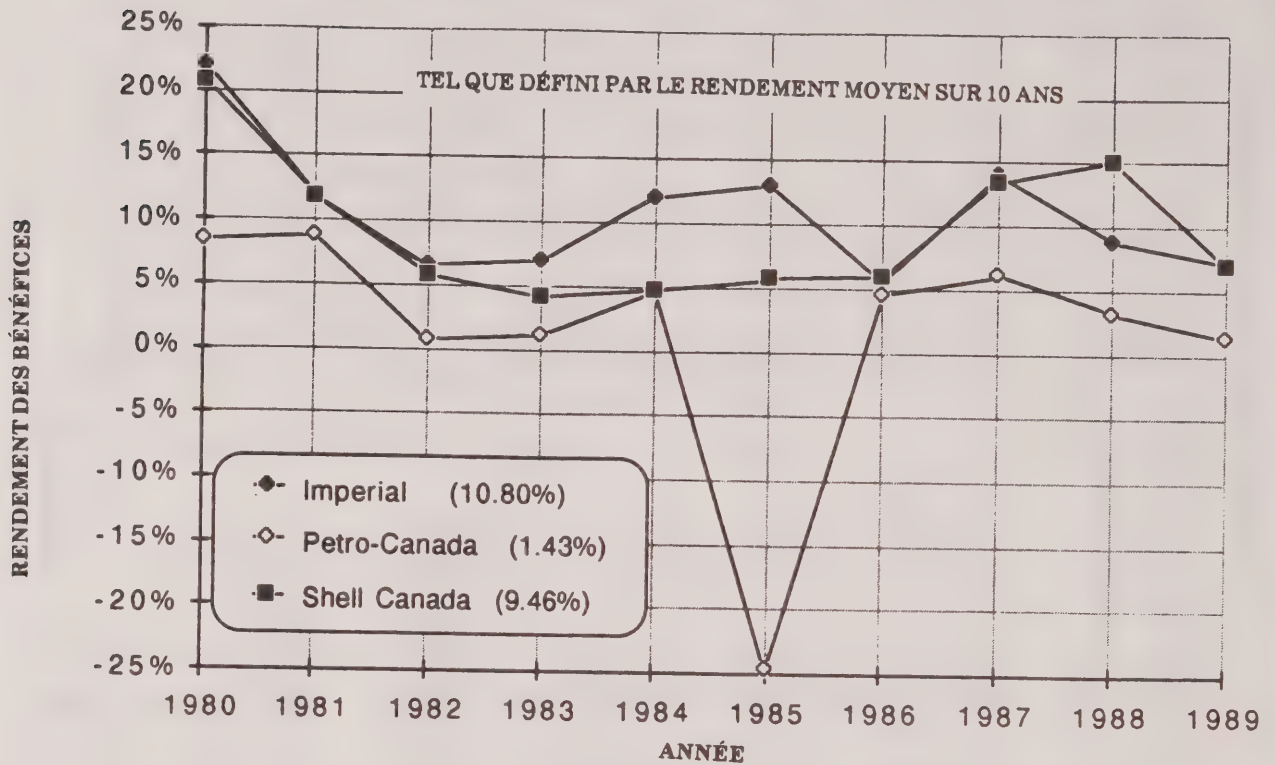
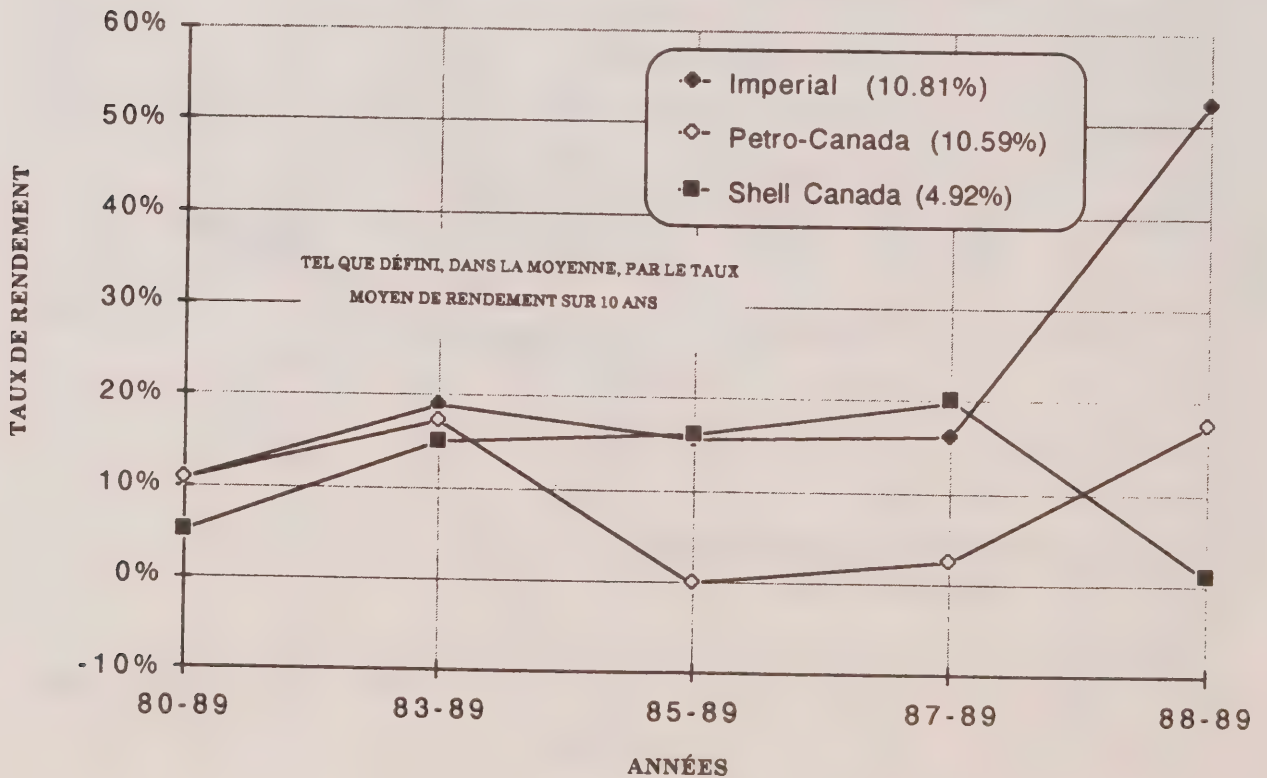


FIGURE 8 TAUX DE RENDEMENT INTERNE DU RENDEMENT TOTAL DES DÉTENTEUR D'ACTIONS ORDINAIRES



TABEAU 5: SOMMAIRE DE LA SOLVABILITÉ (1)

PÉRIODE	DURÉE	CRITIÈRES UTILISÉS	RÉSULTATS IMPERIAL	ANNUELS PETRO-CANADA	MOYEN SHELL
1980-1989	10 ans	COUVERTURE DE L'INTÉRÊT DETTE/FONDS AUTOGÉNÉRÉS	10,66 1,06	2,47 1,13	5,50 1,26
1983-1989	7 ans	COUVERTURE DE L'INTÉRÊT DETTE/FONDS AUTOGÉNÉRÉS	9,21 1,16	2,67 0,97	4,84 1,40
1985-1989	5 ans	COUVERTURE DE L'INTÉRÊT DETTE/FONDS AUTOGÉNÉRÉS	9,69 1,13	2,18 1,28	5,53 1,24
1987-1989	3 ans	COUVERTURE DE L'INTÉRÊT DETTE/FONDS AUTOGÉNÉRÉS	8,69 1,38	2,53 1,62	7,01 1,07
1988-1989	1 an	COUVERTURE DE L'INTÉRÊT DETTE/FONDS AUTOGÉNÉRÉS	2,54 2,82	1,57 2,17	7,39 1,41

(1) Les calculs sont fondés sur les données vérifiées que déclarent les sociétés à la fin de l'exercice; le calcul des moyennes est la simple moyenne des moyennes pour les années étudiées; les dividendes sur actions privilégiées sont déduits des fonds autogénérés

FIGURE 9 RATIO DE COUVERTURE DE L'INTÉRÊT

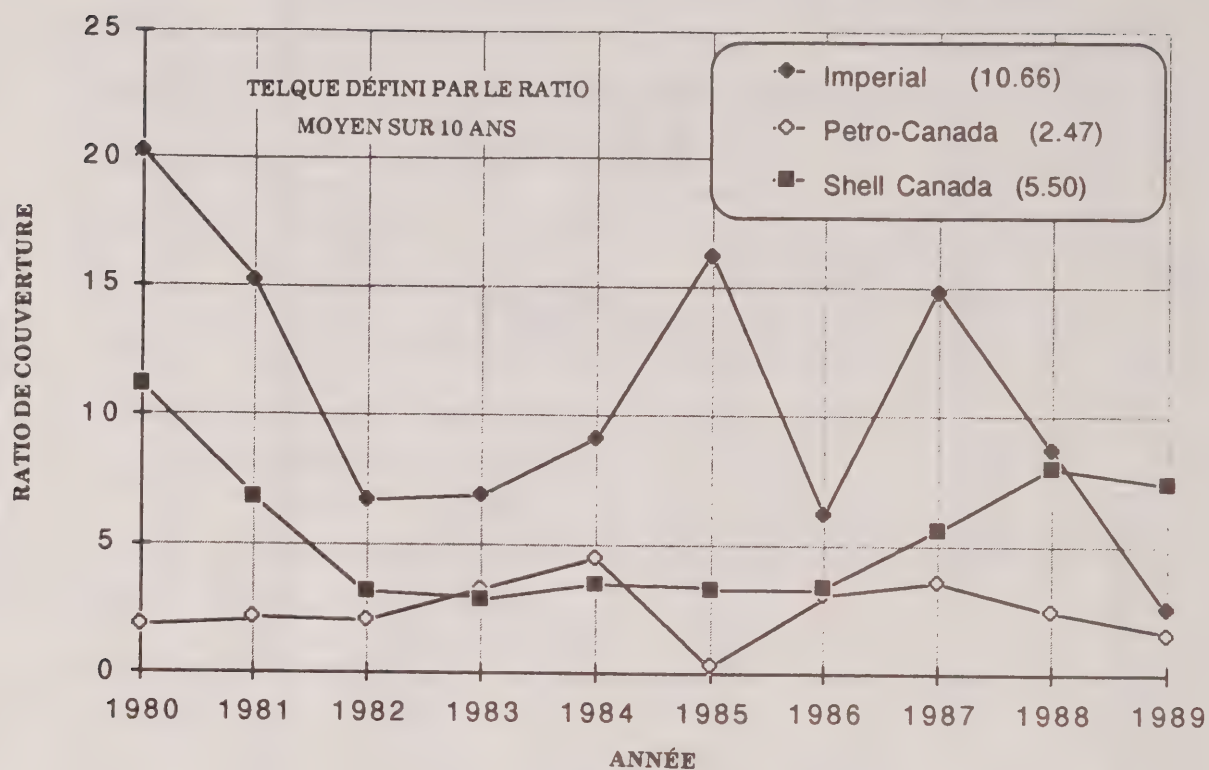
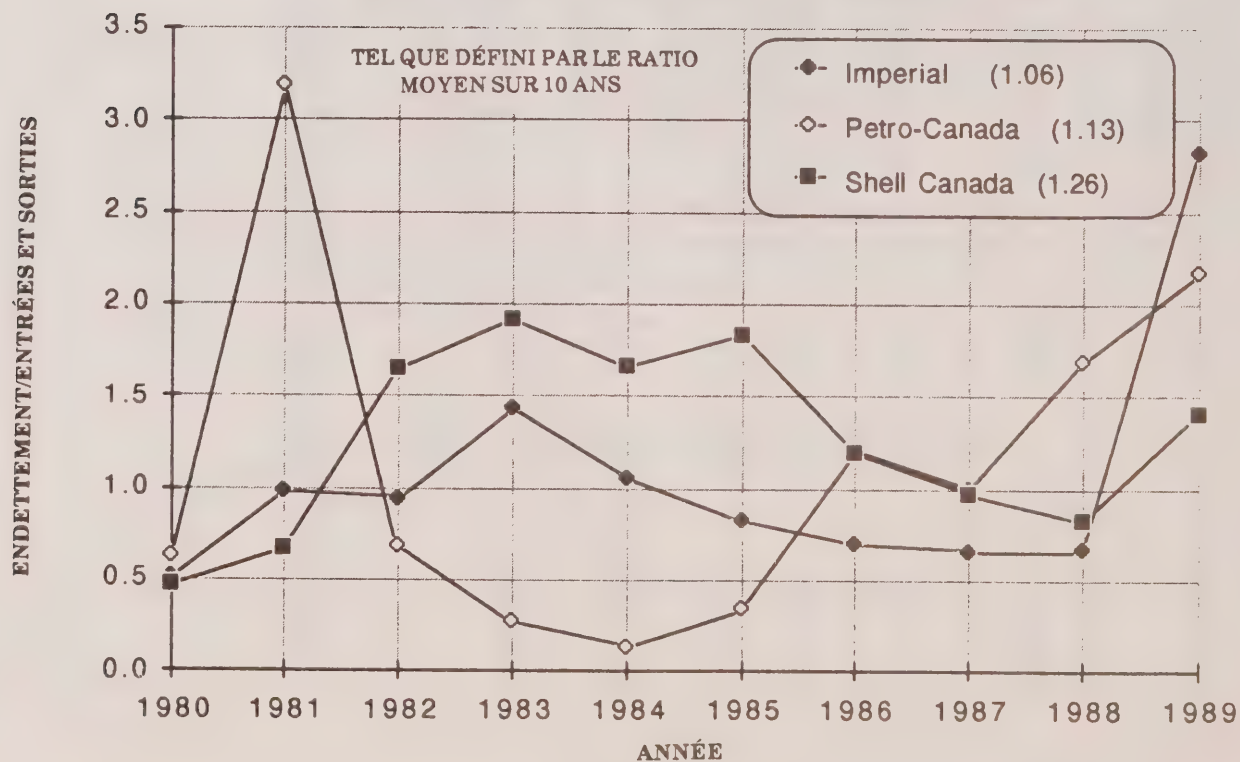


FIGURE 10 RATIO D'ENDETTEMENT À LONG TERME PAR RAPPORT AUX ENTRÉES ET SORTIES NETTES DE FONDS



TABEAU 6 : SOMMAIRE DU CLASSEMENT RELATIF DES SOCIÉTÉS (1)

			EFFICACITÉ DE L'ENTREPRISE			RENDEMENT DE L'INVESTISSEMENT			REMBOURSEMENT DES CRÉANCES		
			RENDEMENT		BÉNÉFICES MOYENNE CAPITAUX	RENDEMENT		BÉNÉFICES PORTEFEUILLE MOYEN	RENDEMENT		RATIO ENDETTEMENTS ENTRÉES ET SORTIES FONDS
			FONDS/MOYENNE CAPITAUX	BÉNÉFICES		RENDEMENT BÉNÉFICES	TOTAL DES DIVIDENDES ET GAINS EN CAPITAUX		RATIO COUVERTURE		
1980-1989	10 ans	1	Shell	Imperial	Imperial	Imperial	Imperial	Imperial	Imperial	Imperial	Imperial
		2	Imperial	Shell	Shell	Shell	Petro-Canada	Petro-Canada	Shell	Petro-Canada	Petro-Canada
		3	Petro-Canada	Petro-Canada	Petro-Canada	Petro-Canada	Petro-Canada	Petro-Canada	Petro-Canada	Shell	Shell
1983-1989	7 ans	1	Shell	Imperial	Imperial	Imperial	Imperial	Imperial	Imperial	Petro-Canada	Petro-Canada
		2	Imperial	Shell	Shell	Shell	Petro-Canada	Petro-Canada	Shell	Imperial	Imperial
		3	Petro-Canada	Petro-Canada	Petro-Canada	Petro-Canada	Petro-Canada	Petro-Canada	Petro-Canada	Petro-Canada	Shell
1985-1989	5 ans	1	Shell	Imperial	Imperial	Imperial	Imperial	Imperial	Imperial	Imperial	Imperial
		2	Imperial	Shell	Shell	Shell	Petro-Canada	Petro-Canada	Shell	Shell	Shell
		3	Petro-Canada	Petro-Canada	Petro-Canada	Petro-Canada	Petro-Canada	Petro-Canada	Petro-Canada	Petro-Canada	Petro-Canada
1987-1989	3 ans	1	Shell	Shell	Shell	Shell	Shell	Shell	Imperial	Shell	Shell
		2	Imperial	Imperial	Imperial	Imperial	Imperial	Imperial	Shell	Imperial	Imperial
		3	Petro-Canada	Petro-Canada	Petro-Canada	Petro-Canada	Petro-Canada	Petro-Canada	Petro-Canada	Petro-Canada	Petro-Canada
1988-1989	1 an	1	Imperial	Imperial	Imperial	Imperial	Imperial	Imperial	Imperial	Shell	Shell
		2	Shell	Shell	Shell	Shell	Petro-Canada	Petro-Canada	Imperial	Imperial	Imperial
		3	Petro-Canada	Petro-Canada	Petro-Canada	Petro-Canada	Petro-Canada	Petro-Canada	Petro-Canada	Petro-Canada	Petro-Canada

(1) Les rangs sont établis selon les données vérifiées qu'ont déclarées les sociétés; voir les figures 1, 2, 3, 4, 5, et 6 et les tableaux 4 et 5.

(2) Les capitalisations boursières théoriques de Petro-Canada ont été évaluées à des fins de comparaison uniquement selon la MOYENNE des multiples de fonds autogénérés d'Imperial et de Shell; le classement relatif serait inchangé si les capitalisations boursières de Petro-Canada se fondaient sur les plus FORTS ou les plus FAIBLES multiples d'Imperial et de Shell, à une exception près : lorsque le plus FORT multiple de la période de 10 ans est utilisé, l'ordre devient Petro-Canada, Imperial et Shell; voir le tableau 3.

Impérial est contrôlée par la Exxon Corporation des États-Unis, qui détient environ 70 p. 100 de ses actions ordinaires. Les actions d'Imperial sont inscrites aux Bourses américaines, comme à celles de Toronto et de Montréal. Avec environ 190 millions d'actions ordinaires en circulation, Imperial avait une capitalisation de 12,1 milliards de dollars et un actif total de 15,6 milliards de dollars à la fin de l'année 1989. La société dispose d'une vaste gamme de concessions productives de pétrole et de gaz classiques à coût relativement faible dans l'Ouest du Canada, et elle est le plus important producteur canadien de pétrole. Imperial participe en outre à la mise en valeur de pétrole et de gaz de sources non classiques et dans des régions éloignées. Enfin, elle détient d'importants investissements dans Syncrude et Cold Lake, entre autres.

2.6 Données de base sur Shell Canada

Shell Canada Ltée est active au Canada depuis 1911. Avec un avoir de plus de 5,5 milliards de dollars et des recettes d'environ 5 milliards de dollars, Shell est l'une des plus importantes sociétés pétrolières et gazières intégrées au Canada. Elle affiche la plus importante production de gaz naturel au Canada et une participation de taille dans la prospection, la mise en valeur et la production de pétrole; la production et la commercialisation de soufre; la production et la vente de produits chimiques industriels et agricoles; et le raffinage et la commercialisation du pétrole. Elle assure une présence active dans les régions éloignées au large de la Colombie-Britannique et dans l'est du Canada, à Venture. Elle exploite aussi des installations de pétrole lourd dans la région de Peace River, en Alberta.

Elle est contrôlée à 78 p. 100 environ par la Royal Dutch Shell. Ses actions ordinaires de catégorie A sont cotées aux Bourses de Toronto, de Montréal, de Vancouver et de l'Alberta. Elle compte environ 112 millions d'actions ordinaires de catégorie A en circulation. Sa capitalisation d'actions ordinaires était de 4,7 milliards de dollars à la fin de 1989.

2.7 Conclusions

En moins de 15 ans, Petro-Canada est passée d'une simple idée à l'une des plus importantes sociétés canadiennes de prospection, de production, de raffinage et de commercialisation du pétrole et du gaz. Ses stations-service et son symbole font partie du quotidien, dans toutes les régions du Canada. Petro-Canada a réussi à s'établir dans tous les secteurs d'activité de l'industrie et rivalise avec des pétrolières internationales bien établies et de compétence reconnue.

On ne peut qu'admirer les efforts et le dévouement de la direction et du personnel de Petro-Canada pour créer, en si peu de temps, une société puissante et bien structurée à partir de cinq grandes acquisitions. À moins de bien connaître la multitude de difficultés, petites et grandes, à surmonter, à concilier et à tourner à son avantage lorsqu'il faut regrouper des valeurs d'entreprise différentes pour produire

une seule orientation commerciale, le phénomène est impossible à expliquer. De l'extérieur et en l'absence de preuves empiriques, il semble que les gens de Petro-Canada ont fait un travail vraiment remarquable en réussissant à donner une identité et des objectifs communs à une société aussi ramifiée.

Mais quand on l'évalue selon les normes financières courantes, la réussite semble avoir été beaucoup plus difficile à réaliser. Peu importe les mesures utilisées, Petro-Canada n'a pu faire mieux que de se classer au deuxième rang et, la plupart du temps, elle semble bien ancrée en troisième position, derrière Imperial et Shell. Fait intéressant, Petro-Canada a non seulement rapporté moins à son actionnaire durant les périodes à l'étude, mais elle l'a aussi fait en lui imposant un plus grand risque financier que les deux autres, si l'on tient compte du remboursement des créances.

D'après les critères de rendement de l'investissement des actionnaires, les dividendes ont diminué sensiblement durant les plus récentes périodes de trois et de cinq ans. Au début de chacune de ces deux périodes, le gros des acquisitions était chose faite. Au fil du temps, on pouvait s'attendre à une amélioration constante des résultats par rapport à Imperial et à Shell durant les plus récentes périodes de cinq, de trois et d'un an, à mesure qu'on triait et rationalisait les éléments d'actif afin d'obtenir une plus grande productivité et à mesure qu'on rationalisait et réduisait les frais généraux. D'après les critères et en dépit de divers plans de rationalisation et de réduction des coûts annoncés par Petro-Canada, les éléments d'actif de la société semblent avoir produit de piètres résultats au cours des dernières années par rapport à ceux des années précédentes (périodes de dix et de sept ans). Le rendement des dividendes et des gains en capitaux sur une période d'un an (voir tableau 4) a été bien meilleur que les résultats obtenus par Shell, mais il n'a égalé que le tiers de ceux d'Imperial.

Les sommes utilisées pour appliquer les critères étaient telles que déclarées dans le rapport annuel de chaque société. Petro-Canada est passée de la capitalisation du coût entier à la capitalisation du coût de la recherche fructueuse. Ce changement a réduit la moyenne des capitaux utilisés en 1989 d'environ 1,8 milliard de dollars, ou de 27 p. 100. Malgré tout, le rendement des fonds autogénérés par rapport à la moyenne des capitaux utilisés en 1989 n'a grimpé qu'à 11,08 p. 100, lorsqu'on le compare à la moyenne de 10,75 p. 100 sur trois ans sur laquelle le changement aurait une incidence bien moindre.

En termes d'efficacité de l'entreprise, de rendement de l'investissement des actionnaires et de remboursement des créances, Petro-Canada, à quelques exceptions près, fait piètre figure à côté d'Imperial et de Shell. Le fait que cette faible performance n'ait pas eu lieu durant les premières années, comme on pouvait s'y attendre, lorsqu'elle faisait l'acquisition d'importantes entreprises, est beaucoup plus révélateur.

Selon les critères financiers, la tendance s'est accentuée au cours des périodes les plus récentes, ce qui indiquerait dans un sens large que la direction n'a pas réussi à rationaliser et à simplifier les actifs ou les exploitations achetées en 1985

ou en 1986, ou bien qu'elle a investi dans des actifs qui ne pouvaient donner des rendements comparables à ceux de ses concurrents, ou encore une combinaison des deux. En d'autres termes, d'après les critères utilisés, Petro-Canada n'a pas réussi à investir dans des actifs et à les utiliser de façon à rapprocher ses divers ratios de rendement et d'efficacité de ceux de ses grands rivaux.

Aux pages 8 et 9 du Rapport annuel 1989 de la société, le président de Petro-Canada s'arrête à deux facteurs particuliers qui expliqueraient les résultats décevants. La première, qui a trait aux résultats financiers de Petro-Canada, est le mandat spécial conféré à la société, de son établissement jusqu'à 1984: "L'orientation de la société était davantage axée sur sa contribution aux objectifs de la politique énergétique nationale, comme la sécurité de l'approvisionnement, que sur la rentabilité... Les effets de son premier mandat continuent de se manifester dans ses indicateurs de rendement financier". Il s'est écoulé cinq exercices complets depuis qu'on lui a fixé des objectifs commerciaux sans que se dégage vraiment une tendance à l'amélioration de ses indicateurs. Sur une telle période, on aurait été en droit de s'attendre à des redressements, puisque la direction a eu toutes les occasions voulues de prendre les mesures nécessaires pour effectuer les changements qui s'imposaient.

Un autre facteur invoqué dans le rapport annuel est que "...la société a connu une croissance rapide grâce à des acquisitions dans les secteurs d'amont et d'aval, à une période où les coûts de l'énergie étaient élevés et les perspectives, optimistes". Durant les dix années étudiées, Petro-Canada a engagé des dépenses d'immobilisations d'un type ou d'un autre représentant au total 7 986 820 000 \$, contre 15 693 000 000 \$ par Imperial (y compris l'achat de Texaco) et 6 440 000 000 \$ par Shell. Du 1er janvier 1985 au 31 décembre 1989, soit sur une période de cinq ans durant laquelle Petro-Canada avait un mandat commercial, c'est-à-dire qu'elle devait faire un profit, la société a engagé l'équivalent de 50,4 p. 100 des capitaux affectés durant la période de dix ans tandis qu'Imperial en dépensait 65,9 p. 100 et Shell, 40,5 p. 100. Que cette période de cinq ans soit considérée ou non une période de prix élevés ou de perspectives optimistes n'a rien à voir. Ce qu'il faut en retenir, c'est que des sommes considérables ont été engagées après le changement du mandat et qu'il est possible d'établir un lien raisonnable entre ces dépenses et celles des deux pairs de Petro-Canada. Pourtant, on ne voit aucun rapprochement des taux de rendement.

La dernière raison invoquée pour le rendement décevant dans le rapport est que la société "...a dû consacrer des efforts et des sommes considérables à l'intégration des activités, des systèmes et des valeurs des sociétés qu'elle a acquises". Incontestablement, encore une fois, les efforts et les coûts étaient de taille. Cependant, la dernière grande acquisition était complétée en 1985. Il semblerait donc logique que des améliorations aient commencé à apparaître en 1989, si amélioration il y avait.

Évolution de la politique énergétique du Canada

Depuis la création de Petro-Canada, la politique énergétique canadienne a traversé deux périodes distinctes, séparées par la réorientation radicale de ce secteur survenue à la suite de l'élection de 1984. La Société Petro-Canada avait été mise sur pied lors d'une phase interventionniste, c'est-à-dire au moment où le gouvernement jouait un rôle important et actif sur la scène énergétique nationale. Aujourd'hui, cette société doit traiter avec un gouvernement qui s'est fait le défenseur des forces du marché et de la déréglementation dans le domaine de l'énergie. Le gouvernement libéral précédent avait confié un rôle actif à Petro-Canada. Le gouvernement progressiste-conservateur qui a suivi a enjoint à Petro-Canada de fonctionner comme une grande pétrolière du secteur privé; il a en outre annoncé qu'elle ne serait plus appelée à jouer un rôle dans l'application de la politique de l'État.

Dans le présent chapitre, le Comité passe en revue rapidement l'évolution de la politique énergétique canadienne depuis la création de la Société Petro-Canada.

A. 1976–1984

En 1973, le pétrole dominait le système d'approvisionnement en énergie du Canada puisqu'il permettait de combler environ la moitié de la demande intérieure en énergie primaire. Cette moyenne nationale cachait toutefois de grands écarts régionaux. Ainsi, l'Alberta ne répondait qu'à 28 p. 100 de ses besoins en énergie primaire avec le pétrole (le gaz naturel en satisfaisait près de 60 p. 100), tandis que les provinces de l'Atlantique dépendaient du pétrole pour 86 p. 100 de leurs besoins en énergie primaire et le Québec pour 73 p. 100. À ce moment-là, le Canada était un exportateur net de pétrole, mais il n'existait alors aucun réseau permettant de transporter cette ressource de l'Ouest canadien jusqu'au Québec et jusque dans la région de l'Atlantique. Ces provinces devaient donc s'approvisionner à l'étranger. Par conséquent, l'Est du pays se trouvait en situation de vulnérabilité lorsque des pays exportateurs ont interrompu leurs livraisons. Cette crise de 1973-1974 a eu deux conséquences: l'établissement d'un système de prix administrés pour le pétrole et le versement de subventions pour prolonger l'oléoduc interprovincial de Toronto à Montréal.

Lors de la seconde flambée des prix de 1979-1980, à la suite de la révolution iranienne, le Canada était devenu un importateur net de pétrole. Même si les achats de pétrole brut auprès de l'Organisation des pays exportateurs de pétrole (OPEP)

étaient passés de 796 000 barils/jour (126 500 mètres cubes/jour) en 1973 à 500 000 barils/jour (79 400 mètres cubes/jour) en 1979, la production intérieure avait baissé de 20 p. 100 au cours de la même période tandis que la demande avait augmenté de 11 p. 100. L'Office national de l'énergie (ONE) prévoyait une baisse de la production du brut léger conventionnel dans l'Ouest canadien. Dans un rapport datant de 1978 et intitulé *L'énergie au Canada: offre et demande, 1983-2005*, l'ONE estimait que le taux moyen de production à partir des réserves établies de pétrole conventionnel diminuerait d'à peu près 8 p. 100 par année.

Le Programme énergétique national (PEN), annoncé le 28 octobre 1980, était fondé sur deux hypothèses: les prix internationaux du pétrole continueraient à grimper (le PEN prévoyait des augmentations du prix du pétrole canadien jusqu'en 1990), et les prix canadiens pouvaient être protégées des fluctuations attribuables à l'instabilité des marchés mondiaux. Les indemnités d'importation, un type de subvention créé en 1974 afin de maintenir le prix du pétrole brut au-dessus du prix international au Canada, ont continué d'être versées dans le cadre du PEN.

On a défini trois objectifs afin de justifier ce programme fédéral de grande envergure:

- (1) Le PEN devait instaurer des conditions permettant aux Canadiens de prendre en main leur avenir énergétique grâce à la sécurité des approvisionnements et à l'indépendance vis-à-vis du marché mondial du pétrole. Le Canada visait principalement à redevenir autosuffisant en matière de pétrole avant la fin de 1990.
- (2) Le PEN devait offrir aux Canadiens la possibilité de jouer un rôle au sein du secteur énergétique en général et de l'industrie pétrolière en particulier, ainsi que de partager les fruits de l'expansion de cette industrie. On visait principalement à ce que 50 p. 100 de l'industrie pétrolière canadienne appartienne à des Canadiens ou soit contrôlée par ceux-ci en 1990.
- (3) Le PEN devait établir un régime de prix du pétrole et de partage des recettes qui serait équitable pour tous les Canadiens. Le gouvernement fédéral entendait continuer à établir ici au pays les prix que devraient payer les consommateurs et à réclamer une plus grande part des recettes pétrolières et gazières qui augmentaient alors rapidement.

Le dernier objectif était particulièrement important pour le gouvernement du Canada étant donné que l'Alberta détenait, à la fin de 1979, 84 p. 100 des réserves établies de pétrole brut conventionnel du Canada et 85 p. 100 des réserves établies de gaz naturel (exclusion faite des réserves nordiques non raccordées). L'Alberta, avec 10 p. 100 de la population, touchait plus de 60 p. 100 des recettes tirées du pétrole et du gaz par les administrations fédérale et provinciales. Étant donné qu'il prévoyait que les recettes tirées de la production intérieure de pétrole et de gaz se chiffraient à près de 90 milliards de dollars pour la période allant de 1980 à 1983, le gouvernement fédéral en est venu à la conclusion que le partage des avantages

seraient "exceptionnellement défavorable au gouvernement national" s'il ne prenait pas de mesures afin d'accroître sa part de la rente économique.

En plus de ces objectifs déclarés, ce programme avait aussi des buts non officiels liés aux aspects politiques de la situation énergétique canadienne. Ainsi, on visait avant tout à restructurer le pouvoir politique de manière à favoriser le gouvernement central aux dépens des provinces productrices de pétrole et de l'industrie pétrolière.

Le PEN s'est signalé davantage par ses échecs que par ses réussites, mais celles-ci ne sont pas à dédaigner. Car, du côté positif, il faut dire que ce programme a permis de délaissé un peu la recherche de nouvelles sources d'approvisionnement pour chercher plutôt à ralentir la croissance de la demande énergétique. Le gouvernement fédéral voulait réduire, avant 1990, de plus du tiers la part du pétrole sur la scène énergétique canadienne, ce qui correspondait à une baisse de la consommation prévue de 20 p. 100. On a adopté trois stratégies pour modifier la demande d'énergie: promotion vigoureuse des économies d'énergie, encouragement des conversions à d'autres formes d'énergie, et aide à la mise en valeur des sources d'énergie renouvelable.

Après s'être prémuni contre les principales répercussions que pourrait avoir la crise des prix du pétrole sur les modes de consommation de l'énergie au Canada, le gouvernement fédéral a décidé de mettre sur pied des programmes pour inciter les Canadiens à économiser l'énergie et à remplacer le pétrole par d'autres combustibles. Le Programme d'isolation thermique des résidences canadiennes (PITRC) constituait un élément clé des efforts déployés pour économiser l'énergie. Dans le cadre du PEN, le budget annuel de ce programme est passé de 80 millions de dollars à 265 millions, et l'objectif visé était d'améliorer l'isolation de 70 p. 100 des maisons canadiennes avant la fin de 1987. Les mesures d'économie prises dans les secteurs de l'industrie, du gouvernement et des transports sont venues compléter le programme destiné aux résidences.

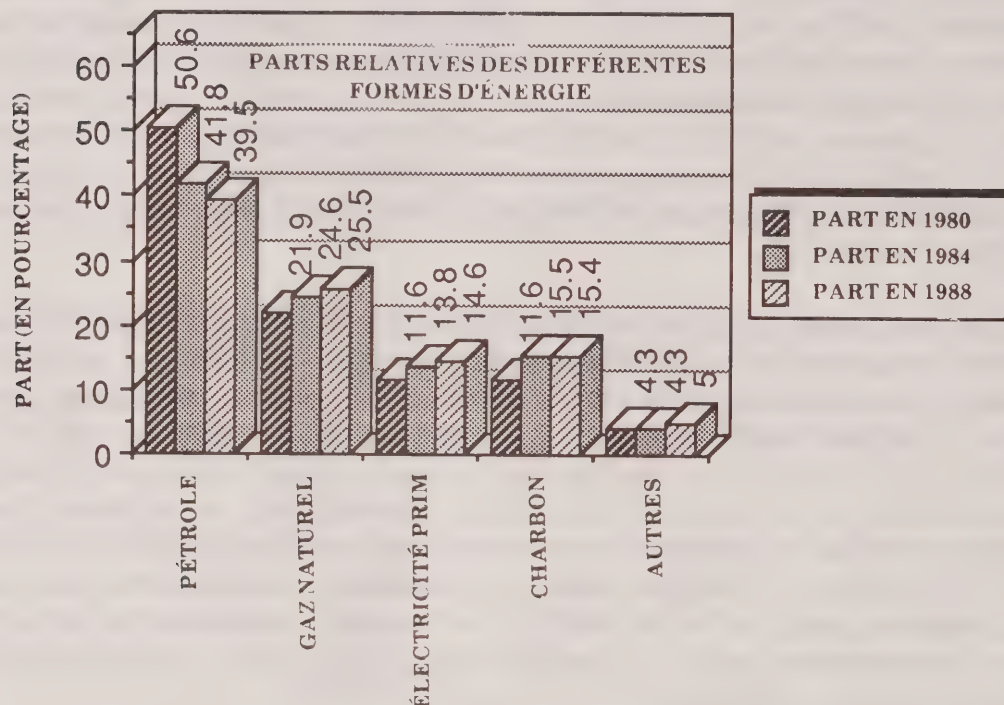
La pièce maîtresse de cette stratégie de conversion à des substituts du pétrole a toutefois été le Programme canadien de remplacement du pétrole (PCRP), qui subventionnait la conversion des systèmes de chauffage des résidences et entreprises qui fonctionnaient au mazout. Le réseau de distribution du gaz naturel a été étendu, au bénéfice du Québec en particulier, et le gouvernement fédéral a offert des subventions afin de convertir les véhicules à moteur au gaz naturel comprimé ou au propane.

Ces deux programmes ont été abandonnés en 1985, c'est-à-dire plus tôt que prévu, mais ils ont néanmoins permis d'économiser environ 12 000 mètres cubes/jour (75 000 barils/jour) de pétrole et d'équivalent-pétrole, à un coût net de moins de 1,5 milliard de dollars pour le trésor fédéral.

Le PEN, la grave récession et l'augmentation des prix du pétrole se sont combinés afin de réduire de façon remarquable la demande intérieure en pétrole.

Même s'il entraînait des coûts supplémentaires, le remplacement du pétrole s'est poursuivi malgré la grave récession. La figure 11 montre l'évolution des diverses composantes de la demande d'énergie primaire au Canada entre 1980, 1984, et 1988.

Figure 11: Les composantes de la demande en énergie primaire du Canada, 1980, 1984 et 1988



Nota: L'électricité est évaluée ici en fonction de sa véritable valeur énergétique, soit 3,6 MJ/kWh. On utilise parfois la "valeur de remplacement des combustibles fossiles" de 10,5 MJ/kWh dans certaines applications statistiques, mais cela exagérerait l'importance de l'électricité dans le système d'approvisionnement en énergie du Canada.

Source: Canada, ministère de l'Énergie, des Mines et des Ressources, division des statistiques sur l'énergie, *Guide statistique sur l'énergie*, Ottawa, sans date, tableaux 2.0.5.

Le PEN a aussi eu comme avantage de promouvoir les nouvelles formes d'énergie. En juillet 1978, le gouvernement fédéral avait annoncé une série de programmes sur les sources d'énergie renouvelable, programmes qui allaient jusqu'en 1985 et représentaient des dépenses de 380 millions de dollars. Le Programme énergétique national attribuait un rôle beaucoup plus important aux formes d'énergie renouvelable et augmentait les fonds consacrés à la recherche, au

développement et à la démonstration (R-D-D) pour toute une gamme de sources d'énergie, de techniques et de combustibles nouveaux. Tant que le PEN fut en vigueur, cette aide financière augmentait chaque année, ce qui témoignait de l'importance que le gouvernement fédéral accordait à la planification énergétique à long terme. Celui-ci créa en outre une nouvelle filiale de Petro-Canada, Canertech, afin de favoriser les techniques visant à économiser l'énergie et la production commerciale d'énergie renouvelable grâce à l'investissement de capital de risque.

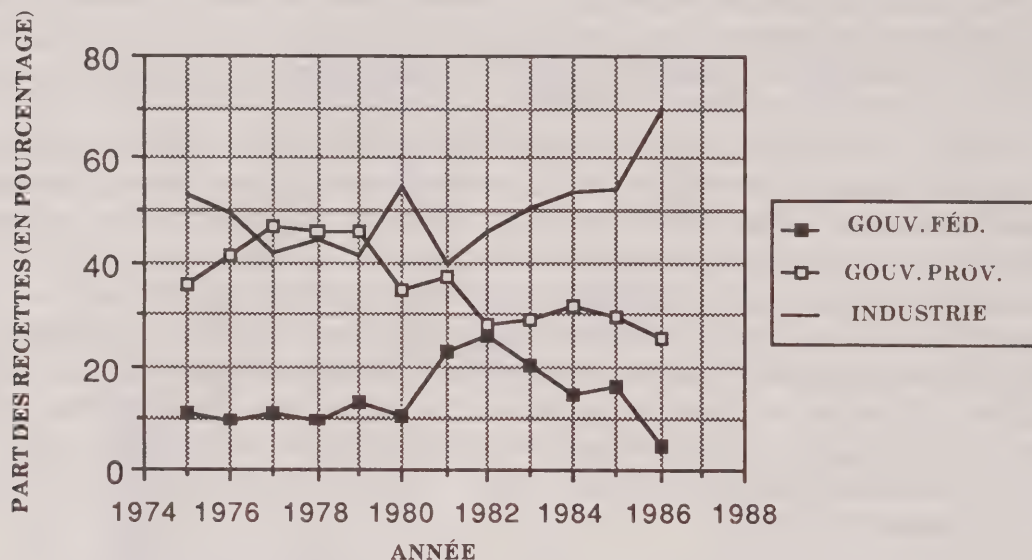
En 1983, le Canada n'a été devancé que par les États-Unis, au sein des pays membres de l'Agence internationale de l'énergie (AIE), pour ce qui est de l'aide financière accordée à la R-D-D dans le domaine des économies d'énergie et quatrième pour le financement de la R-D-D dans le domaine des formes d'énergie renouvelable. Cette performance impressionnante était maintenue même si la valeur des exportations énergétiques du Canada dépassait celle de ses importations de huit milliards de dollars cette année-là. Dans plusieurs secteurs de la R-D-D en matière d'économies d'énergie et d'énergie renouvelable, le Canada était reconnu comme un pionnier pour ce qui est de l'élaboration de solutions de rechange viables, sur les plans économique et technique, aux sources d'énergie et techniques conventionnelles.

L'échec le plus important du PEN est attribuable au fait que ses promoteurs n'ont pas voulu considérer une baisse des prix mondiaux du pétrole. Ainsi, le Programme a établi que le prix à la tête du puits du pétrole brut conventionnel passerait de 14,75 \$ le baril en janvier 1980 à 66,75 \$ en juillet 1990. Le prix de référence pour les sables bitumineux avait été fixé à 38,00 \$ le baril en janvier 1981 ; il devait passer à 79,65 \$ en janvier 1990, sous réserve du plafonnement du cours mondial.

Le gouvernement fédéral a réussi à s'accaparer une proportion plus importante des recettes pétrolières et gazières d'amont aux dépens des provinces productrices et de l'industrie pétrolière, mais la quantité totale d'argent à partager avait malheureusement diminué grandement par rapport aux prévisions de 1980 et 1981, à la suite de l'affaiblissement du prix mondial, de la récession économique et de la baisse de la consommation intérieure. L'éventail des instruments fiscaux liés au pétrole, qui constituaient une partie cruciale du PEN, ont bientôt dû être modifiés et le gouvernement fédéral a adouci ses mesures fiscales. La figure 12 montre comment le gouvernement fédéral, les provinces et l'industrie pétrolière se sont partagés les recettes pétrolières et gazières de 1975 à 1986. L'Agence de surveillance du secteur pétrolier a cessé de publier des données statistiques sur le partage des recettes en 1987, parce que l'industrie et les provinces n'étaient pas satisfaites de la méthode de calcul utilisée (voir la note au bas de la figure 12).

Non seulement le budget fédéral se trouva-t-il bouleversé lorsque les recettes prévues n'entrèrent pas, mais le coût du PEN lui-même augmenta.

Figure 12: Partage des recettes du pétrole au Canada, 1975-1986



Nota: L'Agence de surveillance du secteur pétrolier a cessé de publier des statistiques sur le partage des recettes en 1987 à la suite de plaintes formulées par l'industrie et les gouvernements provinciaux au sujet de la méthode de calcul utilisée. Les recettes totales à partager, fondées sur le secteur amont de l'industrie seulement, étaient calculées par l'Agence de la manière suivante: recettes = recettes brutes des activités d'amont - frais d'exploitation + redevance d'exportation sur le pétrole + variation dans le compte de la RIP. L'industrie soutenait que sa part devrait être calculée en déduisant ses dépenses en capital de sa marge brute d'autofinancement; cette méthode aurait donné des recettes négatives pour l'industrie certaines années. Les provinces se sont objectées à cette proposition parce que les statistiques auraient indiqué qu'elles auraient touché plus de 100 p. 100 des recettes certaines années. L'Agence a décidé qu'il était préférable de tout simplement cesser de publier des statistiques sur le partage des recettes.

Source: Doern, G. Bruce et Glen Toner, *The Politics of Energy: The Development and Implementation of the NEP*, Methuen, Toronto, 1985, p. 341 [pour les valeurs de 1975 à 1978]; et Canada, Agence de surveillance du secteur pétrolier, *Examen de l'activité de l'industrie canadienne du pétrole (1979-1986)* Approvisionnement et Services Canada, Ottawa, 1980-1987, [pour les valeurs de 1981 à 1986]; et Communication personnelle avec l'Agence de surveillance du secteur pétrolier, le 25 mai 1990.

Les principales dépenses étaient liées aux fonds versés dans le cadre du Programme d'encouragement du secteur pétrolier (PESP), qui visait à encourager la prospection pétrolière sur les terres fédérales situées dans les régions pionnières du Canada, c'est-à-dire celles qui sont situées au nord du 60e parallèle et au large de la côte est. Ce programme accordait un traitement de faveur aux sociétés canadiennes

faisant de l'exploration dans les régions pionnières afin de leur permettre de mieux concurrencer les sociétés étrangères. Lorsque ce programme fut abandonné, environ 7,5 milliards de dollars avaient été investis dans ce type de prospection.

Cette tentative de "canadianisation" de l'industrie pétrolière intérieure par un traitement de faveur aux sociétés canadiennes actives sur des terres fédérales et par une disposition réservant 25 p. 100 des droits au gouvernement fédéral (ce qui permettait à la Couronne d'acquérir par le truchement de Petro-Canada une participation directe de 25 p. 100 dans les projets réalisés dans des régions pionnières) a suscité beaucoup de mécontentement, surtout aux États-Unis. Les investissements américains au Canada – particulièrement dans le secteur du pétrole – ont fortement baissé en réaction à ce programme, ce qui a exercé une pression sur la valeur du dollar canadien et a contribué à faire monter les taux d'intérêt au Canada. Même s'il est difficile de quantifier ces conséquences, certains ont soutenu que le Canada avait été fortement pénalisé sur le plan financier pour avoir mis en oeuvre le PEN.

Le PEN a aussi créé d'autres problèmes parce qu'il liait arbitrairement le prix de gros du gaz naturel au prix administré du pétrole brut. Lorsque le PEN a été lancé, le prix du gaz se situait à environ 80 p. 100 de la valeur énergétique équivalente du pétrole brut; le PEN chercha à faire passer ce prix à 65 p. 100 du prix du brut équivalent afin de favoriser le remplacement du pétrole. Non seulement le gouvernement fédéral cherchait-il à établir un prix intérieur pour le pétrole qui ne tienne pas compte du marché international, mais il compliquait aussi la situation en fixant un prix pour le gaz naturel sans rapport avec les conditions du marché nord-américain. Lorsque le prix du gaz naturel baissa aux États-Unis – la destination de plus du tiers du gaz canadien commercialisé dans une année normale – il est alors devenu impossible de maintenir le prix administré pour le gaz.

Le gouvernement fédéral a été forcé d'apporter une série de modifications au PEN afin de tenir compte de l'évolution de la situation mondiale. La mise à jour du PEN, qui fut annoncée le 31 mai 1982, présentait bon nombre de ces changements, le gouvernement fédéral cherchant à venir en aide à une industrie pétrolière en difficulté. La modification continuelle du PEN créa toutefois un climat d'incertitude et on commença à douter de la capacité du gouvernement central d'établir un régime stable dans le domaine de l'énergie au Canada. De plus, les rancœurs subsistant dans les relations fédérales-provinciales eurent pour effet de prolonger les négociations dans ce secteur, ce qui retarda les correctifs nécessaires.

Étant donné que l'économie canadienne a été en partie épargnée par la hausse des prix mondiaux du pétrole, les incitations à consommer l'énergie d'une manière efficace ont été ici moins fortes qu'ailleurs. Il s'agit là d'un effet à long terme de ce programme. Aujourd'hui, le Canada est le plus grand consommateur d'énergie par habitant parmi tous les pays industrialisés, ce qui le place dans une situation désavantageuse, aggrave les conséquences de la consommation de l'énergie pour l'environnement, et le pousse à investir de fortes sommes dans des "mégaprojets" visant à maintenir son approvisionnement en énergie.

B. 1984–1990

Lors des élections fédérales de septembre 1984, l'opposition conservatrice fit campagne contre le Programme énergétique national. Une fois au pouvoir, les Conservateurs se mirent à sabrer le programme.

Le nouveau gouvernement, qui devait composer avec un énorme déficit budgétaire, était pressé de réduire les dépenses fédérales; il était en outre opposé au style interventionniste du gouvernement précédent. Le 8 novembre 1984, il annonçait toute une série de mesures de restrictions financières dans une "déclaration économique" et, du même coup, remaniait pour la première fois le PEN (Canada, Conseil du Trésor, 1984).

De nombreux programmes du secteur de l'énergie furent la cible des réductions budgétaires de 1984. On restreignit les dépenses du Programme d'encouragement du secteur pétrolier. On mit fin au Programme d'isolation thermique des résidences canadiennes et au Programme canadien de remplacement du pétrole. On ferma Canertech. On remit à plus tard la poursuite du programme de construction de raccords pour le gaz, et on n'y donna jamais suite.

Les dépenses fédérales pour la recherche et le développement dans le domaine de l'énergie, et particulièrement dans le secteur des sources d'énergie renouvelable et des nouvelles techniques, constituèrent une autre cible du gouvernement. La division de l'énergie du Conseil national de recherche du Canada – principale responsable fédérale de la R-D en sources d'énergie renouvelable – a été progressivement éliminée. Sur une période de 18 mois, on a pratiquement démantelé un programme de 60 millions de dollars visant à appuyer des travaux menés dans les domaines de l'énergie solaire, de l'énergie de fusion, de l'énergie éolienne, de l'hydrogène et du stockage de l'énergie, de la bioénergie, des pompes à chaleur, de l'énergie marémotrice, et des économies d'énergie dans les immeubles. Le ministère fédéral de l'Énergie, des Mines et des Ressources a aussi perdu la plupart de ses crédits discrétionnaires pour la R-D en sources d'énergie renouvelable.

Avec ces mesures budgétaires, le gouvernement fédéral retira la majeure partie de l'aide qu'il accordait pour la R-D sur les formes d'énergie renouvelable et indiqua qu'il avait l'intention d'intervenir beaucoup moins dans le développement du système d'approvisionnement en énergie du Canada.

Peu après, la politique énergétique fédérale subissait des changements beaucoup plus radicaux. Au cours de 1985, le gouvernement du Canada négocia deux ententes très importantes avec les provinces productrices de l'Ouest canadien. Dans l'Accord de l'Ouest signé le 28 mars 1985 et dans l'Entente sur les marchés et les prix du gaz naturel signée le 31 octobre 1985, le gouvernement fédéral déréglementait la commercialisation du pétrole brut et du gaz naturel.

L'Accord de l'Ouest libéra le prix du pétrole brut le 1^{er} juin 1985 et le laissa fluctuer en fonction des forces du marché. Cette mesure marqua la fin du Programme

d'indemnisation des importateurs de pétrole. Le gouvernement canadien abolit ensuite la taxe sur le gaz naturel et les liquides extraits du gaz naturel, l'impôt sur les revenus pétroliers supplémentaires, la redevance spéciale de canadianisation, la redevance d'exportation sur le pétrole brut et la redevance d'indemnisation pétrolière. L'impôt sur les revenus pétroliers fut éliminé pour les nouveaux projets de production, et progressivement abandonné pour les projets pétroliers et gaziers entrepris avant la fin de l'année 1988. Tous ces impôts, taxes et redevances faisaient partie du précédent système de prix administrés. En les éliminant, le gouvernement fédéral renonçait à des recettes au profit de l'industrie pétrolière. En échange, les porte-parole de l'industrie prédirent que jusqu'à 300 000 nouveaux emplois pourraient être créés par un secteur pétrolier en santé. La dégringolade des prix du pétrole de 1986 fit oublier ces prévisions optimistes.

L'Office national de l'énergie leva les restrictions qu'il imposait sur les exportations à court terme de pétrole brut léger et lourd vers les États-Unis, ce qui permit aux producteurs de l'Ouest canadien de s'attaquer au problème de sous-production. Le Programme d'encouragement du secteur pétrolier a été abandonné un an après la conclusion de l'Accord, même si un prolongement fut accordé pour les ententes d'exploration déjà conclues concernant des terres fédérales.

L'Entente sur le gaz naturel visait la situation plus complexe de la commercialisation de cette ressource au Canada. Le gaz naturel, à la différence du pétrole brut, avait toujours été vendu au Canada et sur le marché d'exportation des États-Unis au moyen d'ententes contractuelles à long terme, qui permettaient de mettre sur pied les coûteuses infrastructures de transport et de distribution nécessaires. Étant donné l'incertitude qui régnait au sujet des ententes financières futures pour assumer le coût des infrastructures gazières, le gouvernement fédéral décréta une période de transition au cours de laquelle les prix de gros intérieurs du gaz naturel seraient gelés à leur niveau d'alors. Cette période de transition se termina le 31 octobre 1986, après quoi l'achat et la vente du gaz commencèrent à être librement négociés.

La déréglementation des prix du pétrole et du gaz élimina la plupart des distorsions sur les marchés de l'énergie, mais il devenait néanmoins clair que les forces du marché n'étaient pas une solution de remplacement sous tous azimuts à une politique énergétique. Libre de toute entrave, le marché se comportait bien sur une base quotidienne, mais il ne permettait pas de régler d'une manière satisfaisante des questions nécessitant l'adoption d'une perspective à plus long terme, comme la sécurité de l'approvisionnement national en énergie, les liens existant entre mise en valeur des ressources énergétiques et développement régional, et les préoccupations environnementales comme les gaz acides et les émissions de gaz responsables de l'effet de serre. Pour ces raisons et d'autres, le gouvernement fédéral se lança dans un processus de consultation qui devait durer un an et permettre de recueillir les opinions de toutes les régions du pays et de toutes les parties intéressées à l'élaboration d'une politique énergétique. Il en est résulté le document *Les Canadiens et l'énergie au seuil du XXI^e siècle: rapport de la confluence énergétique*, qui a été

rendu public en août 1988.

Ce document a été transmis au Comité permanent de l'énergie, des mines et des ressources de la Chambre des communes, qui devrait faire rapport à ce sujet à peu près au moment où le présent rapport sera envoyé à l'imprimerie. Le Comité sénatorial permanent de l'énergie et des ressources naturelles a demandé au Sénat la permission d'étudier le Rapport de la confluence énergétique et a lui aussi reçu un mandat en ce sens. Il s'attaquera à cette tâche dès que la présente étude sur Petro-Canada sera terminée. Le gouvernement fédéral n'a pas encore commenté publiquement les conclusions contenues dans le Rapport de la confluence énergétique.

C. Accord de libre-échange

L'un des gestes les plus lourds de conséquences du gouvernement conservateur a été la négociation d'un Accord de libre-échange avec les États-Unis. Cet accord est entré en vigueur le 1^{er} janvier 1989. Le chapitre neuf de ce document constitue une entente complète et controversée sur tous les aspects du commerce de l'énergie entre les deux pays.

Cet accord soumet le commerce canado-américain dans le domaine de l'énergie à un ensemble de règles beaucoup plus explicites que celles qui étaient prévues dans l'Accord général sur les tarifs douaniers et le commerce (GATT). Au milieu des années 1980, le commerce de l'énergie représentait environ 10 p. 100 de l'ensemble des biens échangés entre le Canada et les États-Unis dans ce qui constitue la plus importante et la plus complexe relation commerciale au monde. Environ 85 p. 100 de toutes les exportations énergétiques canadiennes sont destinés aux États-Unis, notamment plus du tiers de notre production intérieure de pétrole brut et de gaz naturel. Une caractéristique importante de l'Accord est qu'il oblige d'une manière implicite les deux gouvernements nationaux à tenir compte de l'incidence de la réglementation intérieure du secteur énergétique sur les relations commerciales avec l'autre pays.

Comme des analystes l'ont signalé, l'Accord n'établit pas une relation commerciale symétrique entre le Canada et les États-Unis.

...L'accès garanti aux marchés de nos deux pays sans autre concession de la part du Canada n'aurait pas été jugé acceptable par le Congrès américain puisque le Canada aurait ainsi eu accès à un marché qui ne représente que le dixième de son marché intérieur. En échange d'un accès garanti et continu à leur imposant marché, les États-Unis ont obtenu des concessions dans d'autres secteurs comme l'accès aux marchés d'investissement et financiers canadiens, la politique dans le domaine de l'automobile, le commerce des services et la politique énergétique.

(Battram et Lock, 1988, p. 332).

L'objectif le plus important du Canada, lors de la négociation du libre-échange en matière d'énergie, était d'améliorer son accès au marché américain. Les États-Unis, eux, souhaitent obtenir un accès garanti à des sources fiables d'approvisionnement en énergie au Canada, facteur qu'ils jugeaient important éventuellement pour la sécurité de leur pays. La différence d'optique tient au fait que les négociateurs canadiens considéraient l'énergie comme un bien économique surtout, tandis que leurs vis-à-vis américains la voyaient davantage comme un bien stratégique. On a aussi soutenu que les Américains faisaient dépendre la conclusion de l'Accord des dispositions sur l'énergie comprises au chapitre neuf.

Ce chapitre n'est pas le seul à contenir des dispositions régissant le commerce de l'énergie. L'Accord prévoit en effet, comme dans le cas du GATT, que chaque partie accorde "le traitement national" aux produits de l'autre partie. Dans le cas de l'énergie, cette disposition relative au traitement national équivaut essentiellement à une règle de non-discrimination. Par ailleurs, l'Accord n'a pas réglé la question des subventions intérieures dans le domaine du commerce bilatéral.

L'Accord de libre-échange définit largement les biens énergétiques visés par ses dispositions: les combustibles solides (charbon, tourbe, etc.), les combustibles liquides (pétrole brut, produits raffinés et gaz de pétrole liquéfié), les combustibles gazeux (gaz naturel, éthane, gaz de houille, etc.), l'électricité et les combustibles nucléaires (uranium, combustible épuisé, eau lourde, etc.).

L'article 902 porte sur les restrictions relatives aux importations et exportations. L'Accord général sur les tarifs douaniers et le commerce vise le commerce des produits énergétiques, mais l'Accord de libre-échange souligne que les États-Unis et le Canada souhaitent que le commerce bilatéral des produits énergétiques soit dorénavant régi par un régime plus explicite. L'Accord veut que les produits énergétiques d'un pays puissent concurrencer ceux de l'autre chez lui, sans devoir surmonter des obstacles réglementaires en raison de leur origine. Trois restrictions précises ont été imposées – deux aux États-Unis et une au Canada. Les États-Unis sont tenus d'exempter le Canada de toute restriction relative à l'enrichissement de l'uranium étranger en vertu de l'Atomic Energy Act. Le Canada est aussi en partie exempté de l'interdiction décrétée par les Américains sur l'exportation du pétrole de l'Alaska, en vertu de l'Export Administration Act de 1979. Aux termes de l'Accord, jusqu'à 50 000 barils par jour de pétrole de l'Alaska peuvent être en moyenne exportés annuellement au Canada, à condition que ce pétrole soit transporté au Canada à partir de l'un des 48 États situés plus au sud. Cette condition est conforme aux exigences contenues dans le "Jones Act" et selon lesquelles des navires américains doivent être utilisés pour ce type d'exportation. La troisième disposition oblige le Canada à exempter les États-Unis de la Politique canadienne de valorisation de l'uranium.

Il faut aussi signaler que les dispositions sur le partage du pétrole appliquées par l'AIE ont préséance dans les cas où une urgence se déclare et où il y a incompatibilité entre les exigences formulées dans l'Accord de libre-échange et celles de l'AIE.

L'article XX de l'Accord général sur les tarifs douaniers et le commerce prévoit toute une gamme de circonstances où les pays peuvent restreindre le commerce à l'exportation. Le chapitre sur l'énergie dans l'Accord de libre-échange modifie les règles prévues dans l'Accord général sur les tarifs douaniers et le commerce de deux façons. Premièrement, il limite plus sévèrement les circonstances où l'on peut invoquer une pénurie intérieure pour justifier des restrictions d'exportations. Deuxièmement, l'Accord de libre-échange diminue la portée de l'exception relative à la "sécurité nationale", qui était prévue dans l'Accord général sur les tarifs douaniers et le commerce.

Comme les exceptions de l'Accord général sur les tarifs douaniers et le commerce étaient considérées comme trop générales aux fins de l'Accord de libre-échange, l'article 904 est venu limiter ces exceptions. En vertu de l'alinéa a) de l'article 904, si l'une des parties restreint l'offre d'un produit énergétique, cette restriction doit être répartie également sur les marchés intérieurs et extérieurs. L'alinéa b) interdit pour les exportations de produits énergétiques l'imposition d'un prix plus élevé que le prix de vente intérieur comparable, lorsque ce prix plus élevé résulte de licences, de droits, de taxes et de prescriptions de prix minimaux. Enfin, l'alinéa c) interdit la perturbation des voies normales d'approvisionnement ou des proportions normales entre les différents produits énergétiques fournis à l'autre partie. Ces limitations visent à contrer les restrictions contenues dans les politiques sur les exportations d'énergie que les deux pays avaient adoptées dans les années 1970 et au début des années 1980.

L'Accord de libre-échange devrait constituer un outil très utile pour atteindre les principaux objectifs que les deux pays s'étaient fixés lors du début des négociations sur l'énergie – c'est-à-dire, pour le Canada, un accès garanti aux marchés américains, sans s'exposer à des mesures protectionnistes prévues dans la politique sur l'énergie, et pour les Américains, un accès durable à des sources canadiennes d'approvisionnement en énergie qui soient fiables, sans devoir se plier à une politique énergétique et des mesures nationalistes prises en période de pénurie appréhendée.

(Battram et Lock, 1988, p. 384)

Étant donné que les produits énergétiques circulent principalement du nord au sud, la principale concession que le Canada a dû faire, afin d'obtenir un accès garanti au marché américain, a été d'abandonner une partie de ses pouvoirs en matière de politique énergétique.

D. Harmonisation de la déréglementation et de la stratégie

Depuis la création de Petro-Canada, le Canada a appliqué deux politiques énergétiques très différentes. Avant les élections de septembre 1984, le gouvernement libéral est intervenu massivement dans le secteur de l'énergie en réglementant les prix, en supervisant les activités de l'industrie pétrolière, en faisant la

promotion des économies d'énergie et de la mise en valeur des autres formes d'énergie, et en favorisant les projets de remplacement du pétrole. Depuis les élections de 1984, le gouvernement progressiste-conservateur a décidé de déréglementer les marchés de l'énergie, de mettre un terme à la plupart des programmes encourageant les économies d'énergie, la mise en valeur des autres formes d'énergie et le remplacement du pétrole, et à préconisé qu'on fasse confiance aux forces du marché pour la mise en valeur des ressources énergétiques. Selon le Comité, aucun pays industrialisé n'a modifié de façon aussi spectaculaire sa politique énergétique dans les années 1980.

Selon certains des témoins entendus par le Comité, la société Petro-Canada ne joue plus de rôle utile pour l'État, et ne devrait plus en jouer. Non seulement notre société pétrolière nationale ne constitue pas un outil approprié pour la politique énergétique, mais l'État, dit-on, ne devrait même pas s'immiscer dans ce secteur. Au sujet de la question de la sécurité énergétique nationale, Ron Hirshhorn, économiste au Conseil économique du Canada, a déclaré devant le Comité :

...La planification des mesures d'urgence – y compris peut-être la constitution de réserves de pétrole dans l'Est du Canada – est nécessaire si l'on veut réduire la vulnérabilité de notre pays face à une éventuelle interruption de l'approvisionnement en pétrole. Cela étant dit, il en va tout autrement de la sécurité énergétique à long terme. À ce chapitre, il vaut mieux exposer entièrement les Canadiens aux fluctuations du marché mondial de l'énergie, et laisser l'offre et la demande répondre aux signaux du marché, que de s'en remettre aux mesures gouvernementales de planification et d'orientation.

(Sénat du Canada, Comité sénatorial permanent de l'énergie et des ressources naturelles, le 22 décembre 1989, p. 8)

Thomas Kierans a, pour sa part, affirmé que la question de la sécurité énergétique du Canada ne l'inquiétait pas, sauf pour ce qui est du gaz naturel. Il a signalé que l'Accord de libre-échange reposait sur le concept d'une économie de marché et de l'équilibre entre l'offre et la demande. Or, le marché du gaz ne fonctionne tout simplement pas de cette façon, parce qu'il n'existe pas de réseaux de transport peu coûteux et que les intervenants y sont trop peu nombreux.

Michael Walker, du Fraser Institute, a déclaré qu'il favorisait fortement la privatisation de la société Petro-Canada. En parlant des origines de Petro-Canada, il a indiqué que cette société avait été une erreur historique "conçue dans une atmosphère de paranoïa et de soupçons envers l'industrie pétrolière" et "que c'était une idée qui était née dans une atmosphère générale de mépris envers le secteur privé et de méfiance envers les marchés concurrentiels" (*Ibid.*, le 18 décembre 1989, p. 37). Les Canadiens se seraient trompés lorsqu'ils ont cru que Petro-Canada garantirait la sécurité énergétique de leur pays. En fait, selon M. Walker, tenter d'évaluer si Petro-Canada a dans l'ensemble atteint les objectifs qu'elle poursuivait au nom de l'État constitue "une pure perte de temps", puisque "ces objectifs

eux-mêmes étaient erronés" (*Ibid.*, p. 38).

La Canadian Association of Oilwell Drilling Contractors a présenté un point de vue différent. Selon elle, Petro-Canada a nui à l'industrie des services pétroliers et n'a pas tenu compte des objectifs les plus rentables pour le Canada en ce qui touche à la constitution de nouvelles réserves de pétrole lorsqu'elle a pris le contrôle de trois "sociétés plutôt entreprenantes" de l'Ouest canadien – ARCO, Pacific Petroleum et Petrofina Canada – et qu'elle a réorienté une bonne partie de leurs efforts de prospection vers les régions pionnières. La majeure partie des activités de forage subséquentes de Petro-Canada dans l'Ouest canadien ont visé à développer les champs existants. "De façon générale, la société a acheté la production existante dans le bassin (sédimentaire de l'Ouest canadien) et elle a procédé au forage de puits de développement à un rythme proportionné aux taux d'épuisement (*Ibid.*, le 16 novembre 1989, p. 68).

Herschel Hardin, un auteur et expert-conseil, était d'avis, pour sa part, qu'il faut conserver des sociétés d'État comme Petro-Canada, parce qu'elles peuvent constituer des outils utiles pour le développement régional et sont plus enclines à favoriser un "dynamisme interne au sein de la collectivité". De plus, contrairement à l'opinion souvent défendue, les sociétés d'État accroîtraient souvent la concurrence:

...dans une situation d'un marché, certaines compagnies qui ont diverses appartenances, diverses racines culturelles, disons, ou diverses racines sociales, et lorsque l'on a des sociétés privées, des sociétés étatisées, des sociétés coopératives, il y a moins de possibilité – mais ce n'est pas nécessairement toujours le cas – que l'on retrouve des oligopoles, il y a moins de chance que l'on en vienne à des ententes secrètes ou même des ententes fondées sur des expédients qui aboutissent à des oligopoles, et c'est alors le consommateur qui doit en payer la note. (*Ibid.*, p. 90)

Selon le Comité, la libéralisation des marchés de l'énergie a bien servi le Canada pour ce qui est du fonctionnement quotidien de ces marchés. Sous d'autres aspects, le Comité croit toutefois que le libre fonctionnement des marchés ne peut à lui seul défendre les intérêts de notre pays dans le domaine énergétique. Les lacunes du libre fonctionnement des marchés sont évidentes dans au moins trois domaines.

Premièrement, étant donné que les forces du marché s'intéressent avant tout aux résultats nets des entreprises à court terme, elles ne permettent pas de protéger les intérêts du public dans le domaine de l'environnement. Le secteur privé a toujours eu l'habitude de faire assumer par les autres les frais liés à l'environnement, ce qui laisse aujourd'hui la société avec une foule de problèmes de pollution. Les gouvernements reconnaissent de plus en plus qu'il faudra intervenir pour régler les problèmes environnementaux.

Deuxièmement, les programmes permanents de R-D qui sont nécessaires pour trouver de nouvelles techniques et sources d'énergie, nécessitent un financement

soutenu pendant des années et parfois même des décennies avant qu'on puisse réaliser le potentiel commercial de ces découvertes. Les gouvernements ne peuvent se fier aux forces du marché, qui sont fluctuantes, pour fournir le financement continu dont l'industrie a besoin dans de nombreux cas pour garantir la survie de ses programmes permanents de R-D. Par conséquent, il est manifeste qu'il serait dans l'intérêt du pays que les gouvernements s'engagent dans de telles activités permanentes de recherche-développement, afin de s'assurer que de nouvelles techniques et sources d'énergie seront à notre disposition lorsque nous en aurons besoins. Les tentatives coûteuses de commercialisation de l'énergie de fusion, qui se sont étendues sur des décennies, constituent un exemple de travaux de R-D qui ont pratiquement été entièrement souscrits par le gouvernement. La majeure partie des travaux de R-D sur les formes d'énergie renouvelables, qui ont été réalisés dans les pays industrialisés au cours des années 1970 et 1980, ont été financés et souvent exécutés par les administrations publiques.

Troisièmement, l'énergie constitue plus qu'un bien économique; il s'agit d'un bien stratégique, dont l'accès facile à un prix abordable est fondamental pour le bien-être économique et social de tout le pays. Ce fait est reconnu par la plupart des pays industrialisés, comme en témoignent leurs politiques énergétiques. Que ces préoccupations en matière de sécurité énergétique prennent la forme d'une réserve stratégique de pétrole, du maintien d'un réseau national de distribution, de négociations entre États, de mesures incitatives pour trouver de nouvelles sources d'énergie qui peuvent actuellement ne pas être rentables, ou un autre aspect, la plupart des pays admettent que ce type de planification et les frais liés à ces mesures constituent une forme d'assurance nationale.

En lançant le processus de consultation qui devait aboutir au *Rapport de la confluence énergétique*, le gouvernement canadien reconnaissait implicitement que la politique énergétique ne pouvait être fondée sur les forces du marché. Par ailleurs, si le ministre de l'Environnement du Canada tente d'établir des orientations pour répondre aux problèmes de l'environnement – dont beaucoup sont attribuables à l'utilisation que nous faisons de nos ressources énergétiques – cela confirme le besoin de donner une direction au développement. Cette orientation devrait être basée sur un plan stratégique à long terme établi par le gouvernement afin de régler des problèmes que les forces du marché ne peuvent résoudre en raison de leur optique à court terme.

En fait, les forces du marché peuvent constituer un outil permettant d'atteindre certains objectifs à long terme. Les marchés énergétiques d'aujourd'hui sont souvent secoués par des programmes de subventions de divers types qui habituellement visent divers aspects de l'approvisionnement en énergie conventionnelle et défavorisent l'économie d'énergie et le développement de formes d'énergie renouvelable. Comme l'a soutenu Amory Lovins dans son témoignage devant le Comité, il existe de nombreuses façons d'économiser l'énergie tout en réalisant un profit net, et cette démarche devrait être favorisée par les marchés où les règles seraient uniformes pour tous. Actuellement, ces mesures ne sont pas facilement prises en raison de l'inertie de nos grandes institutions du domaine de l'énergie, parce que

des subventions peuvent venir bouleverser les facteurs économiques et favoriser une solution axée sur l'offre, parce que les tarifs peuvent avantager les consommateurs s'ils accroissent leur consommation d'énergie et parce que les gens sont peu informés des nouvelles techniques permettant d'économiser l'énergie. Le gouvernement peut jouer un rôle positif en permettant de surmonter ces obstacles sans influencer de façon indue sur les marchés. Pour ce faire, il devrait tenter de modifier doucement les tendances à long terme et non imposer brutalement des changements rapides, parce que la politique dans ce domaine ne permet pas de prévoir les perturbations ni d'accroître la souplesse du système d'approvisionnement en énergie.

Situation énergétique internationale

A. Réémergence de l'OPEP

Les réserves de pétrole et de gaz naturel sont réparties irrégulièrement sur le globe. Selon des données compilées par Joseph Riva Jr. (Riva, 1987), les réserves mondiales originales (avant toute production) de brut conventionnel et récupérable, de densité légère et moyenne, totalisaient environ 1 635 milliards de barils. À peu près 32 p. 100 de cette quantité a été consommée et approximativement 30 p. 100 reste à découvrir. Les 38 p. 100 qui restent constituent les actuelles réserves établies de pétrole brut conventionnel de densité légère et moyenne. On estime que 78 p. 100 des 1 100 milliards et plus de barils de pétrole brut léger-moyen non encore consommés (réserves établies et pétrole brut non découvert et récupérable) se trouvent dans l'hémisphère oriental.

On évalue que les réserves mondiales originales de gaz naturel récupérable contenaient une énergie équivalente à près de 1 900 milliards de barils de pétrole, notamment 340 milliards de barils de liquides de gaz naturel (LGN). Environ la moitié de ces ressources ont déjà été découvertes et à peu près 14 p. 100 ont été consommées. On croit que 79 p. 100 environ des réserves restantes de gaz et de LGN, et des ressources gazières non encore découvertes et récupérables, se trouvent dans l'hémisphère oriental.

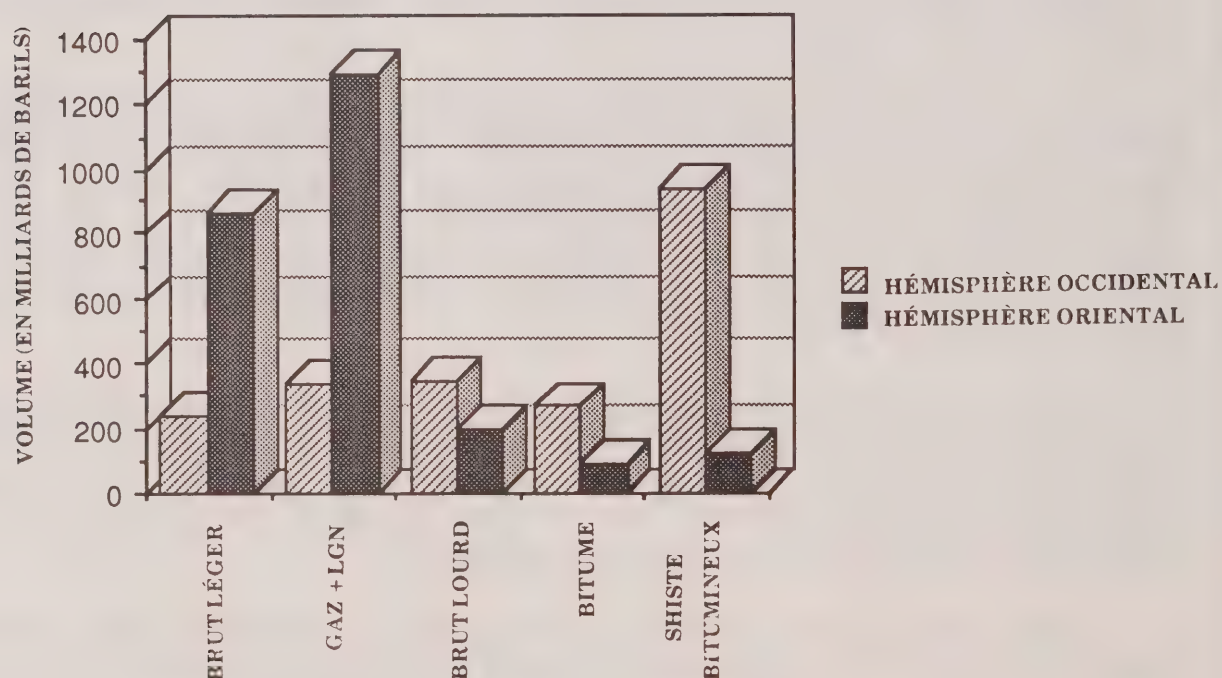
En ce qui concerne les hydrocarbures lourds, les réserves originales mondiales ont été évaluées à environ 608 milliards de barils; on considère que 85 p. 100 de ces ressources ont été découvertes, mais que seulement 11 p. 100 ont été consommées. Soixante-quatre pour cent des 540 milliards de barils de pétrole lourd non consommés seraient dans l'hémisphère occidental.

Riva estime que les dépôts de bitume connus contiennent à peu près 354 milliards de barils de brut récupérable et que 76 p. 100 de ces ressources se trouvent dans l'hémisphère occidental. Les dépôts de schiste bitumineux connus pourraient contenir aux alentours de 1 065 milliards de barils de pétrole récupérable, et on croit que 88 p. 100 de ces ressources sont situées dans l'hémisphère occidental. Au mieux, ces estimations ne donnent qu'une idée approximative de la quantité de ressources qui peuvent être récupérables, puisqu'elles dépendent du seuil de rentabilité établi pour l'extraction du pétrole contenu dans les dépôts de bitume ou de schiste bitumineux et des limites concernant l'épaisseur des morts-terrains et des dépôts qui permettent de récupérer ces ressources d'une manière rentable. Certains experts canadiens seraient beaucoup plus généreux que Riva dans leur évaluation

des quantités de bitume récupérables que peuvent contenir les sables bitumineux de l'Alberta.

Cette incertitude ne devrait pas nous empêcher de tirer les conclusions voulues de l'analyse de Riva. Les combustibles pétroliers plus légers et plus recherchés, qui sont moins coûteux à produire et à traiter, se trouvent surtout dans l'hémisphère oriental. Les plus lourds et moins recherchés, qui sont plus coûteux à produire et à traiter, se trouvent surtout dans l'hémisphère occidental. Riva a calculé que les réserves mondiales totales et originales de toutes les formes de pétrole équivalaient en gros à 5 560 milliards de barils de pétrole. La figure 13 montre comment se répartissent entre les deux hémisphères les réserves restantes et les ressources pétrolières récupérables et non découvertes, selon les estimations faites par Riva.

Figure 13: Ressources pétrolières récupérables qui restent dans les hémisphères oriental et occidental



Source: Riva, Joseph P., Jr., "Fossil Fuels", (combustibles fossiles), *Encyclopedia Britannica*, 1987, p. 588-612.

Environ 40 000 champs pétrolifères ont été découverts dans le monde depuis 1860. Trente-sept champs "supergéants" – c'est-à-dire des champs comptant plus de

5 milliards de barils de brut récupérable – ont été découverts et ces champs contenaient au départ environ 51 p. 100 de tout le brut conventionnel découvert jusqu'à maintenant. Vingt-six de ces 37 champs supergéants se trouvaient dans la région du golfe Persique et 11 en Arabie saoudite. Ghawar, le champ de pétrole le plus important au monde, a été découvert en 1948, et ses 86 milliards de barils de pétrole récupérable ont fait de l'Arabie saoudite la première puissance pétrolière mondiale. Le champ de Burgan du Koweït, le deuxième en importance, contenait au départ 75 milliards de barils de brut récupérable. Deux champs supergéants ont été découverts dans chacun des pays suivants: États-Unis (est du Texas et baie de Prudhoe), Union soviétique, Mexique et Libye. L'Algérie, le Venezuela et la Chine en comptent chacun un.

Près de 300 champs pétroliers "géants" – c'est-à-dire ceux qui contiennent de 500 millions à 5 milliards de barils de pétrole récupérable – représentent une autre tranche de 30 p. 100 du pétrole brut récupérable. Environ 1 000 autres champs renferment chacun de 50 millions à 500 millions de barils de pétrole récupérable et représentent à peu près 15 p. 100 des réserves mondiales connues. Ainsi, 95 p. 100 des réserves mondiales de brut récupérables et connues sont situées dans moins de 5 p. 100 des champs de pétrole découverts jusqu'à ce jour.

Cette géographie du pétrole et les 130 dernières années d'exploitation pétrolière ont permis d'établir deux principes qui s'appliquent aux ressources pétrolières mondiales. Le premier, c'est que la majeure partie du pétrole mondial se trouve dans un nombre relativement restreint de champs importants et que la plupart des champs sont de petite importance. Le second, c'est que la taille moyenne des champs et la quantité de pétrole que l'on trouve par installation de forage diminuent au fur et à mesure que la prospection progresse. Dans toute région productrice, les grands champs tendent à être découverts au début du cycle de production du pétrole.

Riva estime que les quantités restantes de brut conventionnel récupérable (réserves établies et ressources non encore découvertes) s'établissent à 1 200 milliards de barils. Au rythme actuel de production, qui est d'environ 20 milliards de barils par an, 50 ans devraient s'écouler avant que la production ne soit, en théorie, limitée par les ressources disponibles. Toutefois, vu que ces ressources sont très inégalement réparties, il faut examiner la situation de chaque pays afin de déterminer à partir de quel moment les ressources dont dispose ce pays commenceront à restreindre l'offre. Riva a évalué le potentiel de production pétrolière de 29 pays, classés selon leurs réserves pétrolières récupérables originales. En supposant que les réserves établies continueront à s'accroître au même rythme que dans le passé et que le rapport réserves/production ne tombera pas sous le chiffre neuf dans ces pays (une valeur caractéristique des régions productrices dans les années de baisse de la production), Riva a calculé le nombre d'années pendant lesquelles chacun de ces pays pourrait maintenir son niveau de production de 1986. Ces résultats sont résumés dans le tableau 7.

Tableau 7: Prévisions du potentiel de production pétrolière future

Début de la baisse de production (a)	Pays	Potentiel de production en l'an 2000 comparativement au potentiel de 1986 (b)
1987-1990	États-Unis	Baisse variant entre 25 et 50 p. 100
	Pérou	Baisse variant entre 25 et 50 p. 100
	Royaume-Uni	Baisse supérieur à 50 p. 100
	Brésil	Baisse variant entre 25 et 50 p. 100
	Colombie	Baisse variant entre 25 et 50 p. 100
1991-1995	Argentine	Baisse variant entre 25 et 50 p. 100
	Égypte	Baisse variant entre 25 et 50 p. 100
	Canada	Baisse de moins de 10 p. 100
	Union soviétique	Baisse variant entre 10 et 25 p. 100
1996-2000	Australie et Nouvelle-Zélande	Baisse variant entre 25 et 50 p. 100
	Inde	Production équivalente
	Malaisie et Brunei	Production équivalente
2001-2005	Équateur •	Production équivalente
	Oman	Production équivalente
2006-2010	Qatar •	Production équivalente
	Indonésie•	Production équivalente
2021-2025	Chine	Production équivalente
2026-2030	Nigeria •	2 fois la production de 1986
2031-2035	Algérie•	3 fois la production de 1986
2036-2040	Mexique	2 fois la production de 1986
2056-2060	Vénézuéla • et Trinidad	3 fois la production de 1986
2061-2065	Libye •	4 fois la production de 1986
2066-2070	Norvège	2 fois la production de 1986
2071-2075	Tunisie	2 fois la production de 1986
2076-2080	Émirats arabes unis •	5 fois la production de 1986
2091-2095	Arabie saoudite•	7 fois la production de 1986
2096-2100	Iran •	6 fois la production de 1986
2106-2110	Irak•	5 fois la production de 1986
2171-2175	Koweït•	12 fois la production de 1986

Nota: (a) L'analyse a porté sur des périodes de cinq ans.

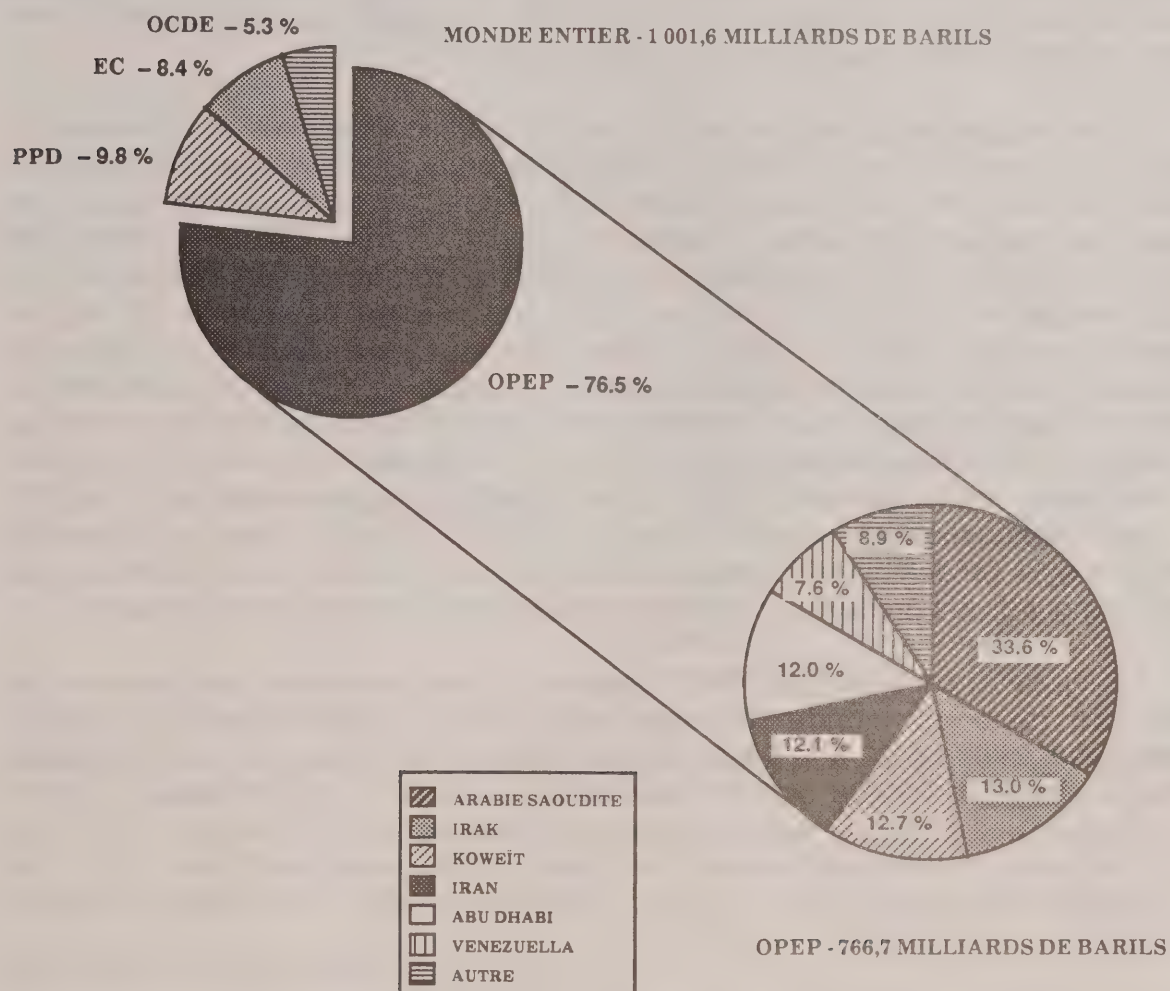
(b) La valeur donnée ne constitue pas une prévision de la production, mais une indication de ce qui pourrait survenir si les ressources pétrolières établies étaient exploitées au rythme maximum.

• L'astérisque indique que le pays fait partie de l'OPEP.

Source: Riva, Joseph P. Jr., *The World's Conventional Oil Production Capability Projected into the Future by Country*, Rapport n° 87-414 SPR, Congressional Research Service, Library of Congress, Washington, mai 1987, pp. 16-17 et 19.

Les réserves établies de pétrole brut conventionnel qui restent se chiffrent à environ 1 000 milliards de barils. Les deux tiers de ces ressources se trouvent au Moyen-Orient, comme le montrent les données de la fin de l'année 1989 tirées de la revue *Oil and Gas Journal* et incluses dans la figure 14. Ces données montrent tout d'abord les réserves de l'OPEP et celles des pays non membres de cette organisation. Puis, les réserves de ces derniers pays sont subdivisées en réserves de l'OCDE, des PPD (pays peu développés) et des EC (Économies planifiées des pays communistes).

Figure 14: Répartition géopolitique des réserves mondiales établies



Source: "OPEC's Reserves Shares Up in Turbulent '80s", *Oil & Gas Journal*, le 25 décembre 1989, pp. 41-45.

L'OPEP contrôle environ 76,5 p. 100 (767 milliards de barils) des réserves établies de brut conventionnel. L'OCDE n'en détient que 5,3 p. 100 ou 53 milliards de barils. Les États-Unis et le Canada possèdent ensemble un peu plus de 3 p. 100 des réserves mondiales. La Mer du Nord renferme moins de 2 p. 100 de celles-ci, malgré l'influence que cette région exerce actuellement sur le commerce mondial du pétrole. Il est intéressant de noter que les pays de l'OCDE consomment plus de la moitié du pétrole mondial, mais ne possède qu'environ le vingtième des réserves établies de pétrole conventionnel.

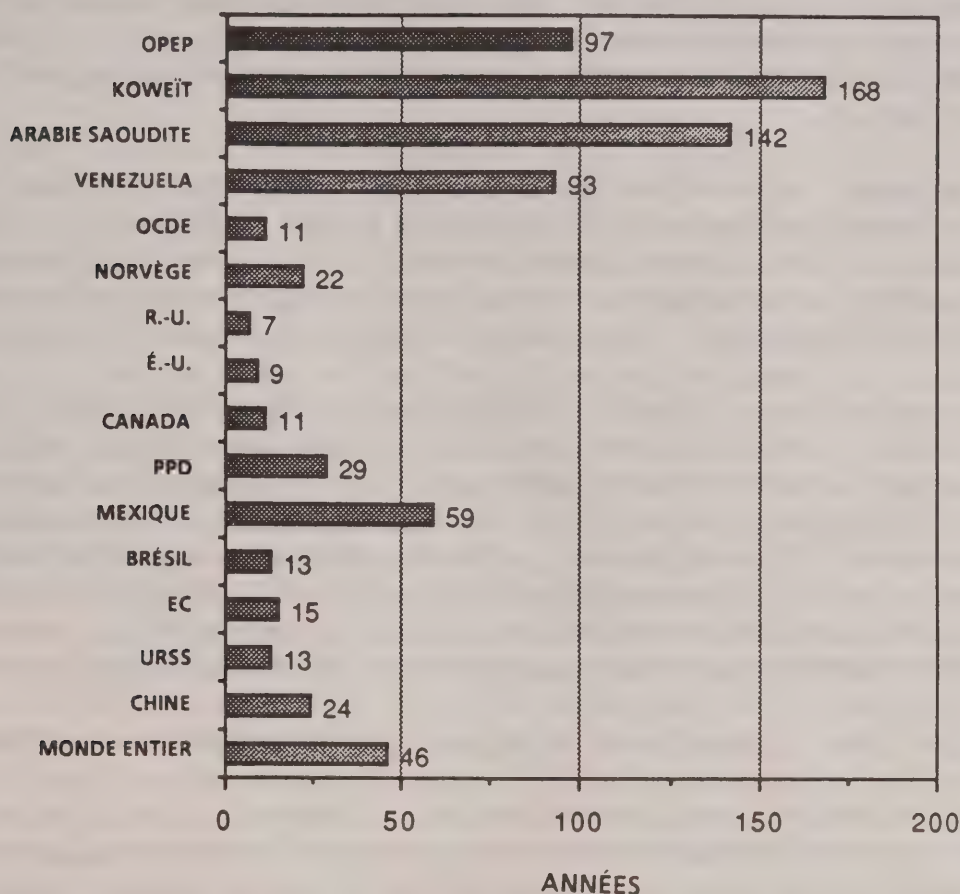
Au sein de l'OPEP, l'Arabie saoudite, le Koweït, l'Iran et l'Irak dominent nettement. On estime que ces quatre pays possèdent 55 p. 100 des réserves mondiales de brut conventionnel et 71 p. 100 des réserves de l'OPEP. Parmi les pays producteurs non membres de l'OPEP, l'Union soviétique et le Mexique se classent respectivement premier et second; ils détiennent 11,5 p. 100 des réserves mondiales de brut et 49 p. 100 des réserves de ce groupe de pays.

Il n'existe pas de correspondance entre la répartition mondiale des réserves de pétrole et la répartition de la production de pétrole brut. Certains pays – notamment l'URSS, les États-Unis, le Royaume-Uni et le Canada – puisent beaucoup dans leurs réserves par rapport à d'autres – comme le Koweït, l'Arabie saoudite, l'Irak et le Mexique – qui les exploitent relativement peu. Le rapport des réserves établies à la fin de l'année et de la production au cours de l'année est appelé le rapport réserves/production (rapport R/P); il donne une idée de la durée des réserves actuelles. Ainsi, les réserves établies de pétrole brut à la fin de l'année 1989 s'élevait à 25,86 milliards de barils aux États-Unis et la production cette année-là a été en moyenne de 7,68 millions de barils par jour. Ainsi, le rapport R/D pour les États-Unis à la fin de l'année 1989 s'élevait à $25,86 \text{ milliards} \div (7,68 \text{ millions} \times 365 \text{ jours}) = 9,2/1$ (on n'écrit habituellement que 9,2). La figure 15 montre les rapports réserves/production pour l'ensemble du globe, pour l'OPEP, pour l'OCDE, pour les PPD, pour les EC, et pour divers producteurs importants au sein de chacun de ces groupes.

La figure 15 confirme que l'OPEP sous-exploite actuellement ses réserves par rapport au reste du monde. En tant que groupe, l'OPEP avait un rapport réserves/production de 73 à la fin de l'année 1986, tandis que ce rapport s'élevait à 10 pour les pays de l'OCDE et à 14 pour les EC. Les PPD, avec le Mexique à leur tête, occupent une position intermédiaire puisque leur rapport R/P se situe à 30. Les deux principaux producteurs mondiaux – l'Union soviétique et les États-Unis – ont respectivement des ratios R/P de 13 et 8. L'Arabie saoudite, le troisième producteur en importance, a un rapport R/P de 97.

À la suite de cette analyse, on ne peut tirer d'autres conclusions que la suivante: avec le temps, la production mondiale de pétrole se concentrera de nouveau dans les pays de l'OPEP en général, et dans le Moyen-Orient en particulier.

Figure 15: Rapports réserves/production à la fin de l'année 1989 pour le pétrole brut conventionnel



Source: "OPEC's Reserves Share Up in Turbulent '80s", *Oil & Gas Journal*, le 25 décembre 1989, pp. 44-45.

B. Avenir énergétique des États-Unis

Les États-Unis sont les plus grands consommateurs d'énergie au monde. Avant 1970, il y avait presque équilibre entre la production et la consommation intérieures d'énergie. Depuis 1970, année où la production pétrolière américaine a plafonné, l'écart s'est creusé entre la demande et l'offre. En 1988, les États-Unis consommaient plus de 80 000 milliards (80×10^{15}) de Btu (British thermal units) d'énergie – un sommet dans l'histoire américaine et 1,5 p. 100 de plus que le sommet

précédent, établi en 1979.

Aux États-Unis, la consommation d'énergie est répartie à peu près également entre les trois secteurs énergivores de l'économie: l'industrie, les transports et les secteurs résidentiel et commercial combinés. En 1988, l'électricité produite, transportée et distribuée pour diverses utilisations finales répondaient à environ 35 p. 100 des besoins en énergie primaire. Les produits pétroliers satisfaisaient à 97 p. 100 de la demande d'énergie dans le secteur des transports, secteur dont la consommation représentait en 1988 plus de 60 p. 100 de la consommation totale de pétrole aux États-Unis.

Le pétrole, y compris les liquides de gaz naturel, est le premier produit énergétique utilisé dans l'économie américaine; il comble actuellement environ 43 p. 100 de la demande américaine d'énergie primaire. Bien que les États-Unis soient le deuxième producteur de pétrole au monde, après l'Union soviétique, la production intérieure diminue lentement. Cette diminution s'est poursuivie en 1989, la production ayant baissé à un niveau moyen de 9,2 millions de barils par jour, la plus faible production depuis 25 ans. En 1989, la demande de pétrole intérieure s'élevait en moyenne à 17,2 millions de barils par jour, ce qui, tout en étant plus faible que la demande record de 18,8 millions de barils par jour en 1978, représente tout de même environ huit millions de barils par jour de plus que la production. En 1989, le pétrole importé comptait en moyenne pour 41 p. 100 de l'utilisation intérieure; les importations des derniers mois se sont élevées à plus de 50 p. 100 de la demande intérieure. En 1989, le coût du pétrole importé était de 49 milliards de dollars US, soit environ 45 p. 100 du déficit commercial américain, qui se chiffre à 109 milliards de dollars US.

Le gaz naturel fournit près du quart de l'énergie utilisée aux États-Unis aujourd'hui. Ce combustible est surtout important dans le secteur résidentiel, où il satisfait à près de la moitié de la demande finale d'énergie. En 1988, il s'est vendu aux États-Unis 18 billions de pieds cubes de gaz naturel américain, auxquels se sont ajoutés plus de 1,2 billions de pieds cubes de gaz importé du Canada. Quoiqu'il y ait eu un excédent de gaz aux États-Unis pendant un certain nombre d'années, cet excédent de gaz disponible est maintenant à peu près résorbé. Aujourd'hui, les importations en provenance du Canada satisfont à environ 7 p.100 de la demande américaine de gaz et cette proportion devrait augmenter au cours des années 1990.

Les réserves prouvées de gaz naturel américain sont environ dix fois plus importantes que la production annuelle actuelle et les estimations des réserves de gaz non encore découvertes sont encourageantes, mais il n'est pas encore certain que la production intérieure pourra satisfaire à la demande intérieure croissante. Les avantages du gaz naturel sur le plan de l'environnement, comparativement aux autres combustibles fossiles, renforcent la demande. Cela est vrai surtout des nouvelles installations de production d'électricité; les préoccupations sur le plan juridique et environnemental encouragent la construction d'unités de coproduction alimentées au gaz, plutôt que de grandes centrales alimentée au charbon et au nucléaire.

Le charbon est le combustible fossile le plus abondant aux États-Unis. Plus du quart des réserves mondiales connues se trouvent sur le territoire américain; le charbon représente 90 p. 100 de toutes les ressources connues en combustibles fossiles aux États-Unis. En 1989, 975 millions de tonnes de charbon ont été extraites pour la consommation intérieure et l'exportation. Aux États-Unis, 86 p. 100 du charbon consommé sert à la production d'électricité et fournit environ 55 p. 100 de l'énergie électrique du pays. Toutefois, les craintes du public sur les répercussions environnementales de l'utilisation du charbon et les coûts croissants pour établir des normes plus sévères nuisent aux perspectives d'avenir du charbon aux États-Unis.

L'hydro-électricité représente environ 10 p. 100 de l'électricité produite aux États-Unis. Physiquement, le potentiel d'augmentation de la production d'hydro-électricité est très grand, mais il y a de nombreux obstacles environnementaux, statutaires et réglementaires. Étant donné ces contraintes, de nombreux observateurs du secteur énergétique considèrent que, dans la meilleure des hypothèses, l'hydro-électricité maintiendra sa part actuelle de la production d'énergie aux États-Unis.

En 1989, 110 groupes de production d'électricité nucléaire fournissaient environ 20 p. 100 de toute l'électricité produite aux États-Unis, le nucléaire n'étant surpassé que par le charbon comme source d'énergie intérieure. Toutefois, au cours des dernières années, la controverse sur l'utilisation du nucléaire comme source d'électricité sûre et économique a augmenté. L'accident à l'unité 2 de la centrale de Three Mile Island, en Pennsylvanie, puis la catastrophe de Tchernobyl, en Ukraine, ont accru les craintes du public. Depuis le début des années 70, plus de 100 projets de centrales nucléaires ont été soit annulés, soit remis indéfiniment. Seules trois unités sont encore en construction, et il n'y a aucune nouvelle commande de réacteur. La croissance de l'industrie nucléaire aux États-Unis est pratiquement nulle.

Les craintes du public concernent essentiellement l'élimination sûre et permanente des déchets très radioactifs. Sensible à l'humeur publique, le gouvernement américain a choisi un emplacement précis à Yucca Mountain, au Nevada, pour la première installation d'évacuation des déchets radioactifs du pays. Si les études du site indiquent que Yucca Mountain est un emplacement convenable, le ministère de l'Énergie des États-Unis recommandera au Président qu'on y construise un dépôt de déchets radioactifs.

À côté des formes d'énergie dites classiques – pétrole brut, gaz naturel, charbon, hydro-électricité et électricité nucléaire – il serait possible d'utiliser beaucoup plus les ressources renouvelables. Mise à part l'hydro-électricité, les trois principales sources d'énergie renouvelable sont l'énergie solaire (y compris le rayonnement solaire direct, la biomasse, l'énergie éolienne, les courants marins et l'énergie des vagues), l'énergie géothermique et l'énergie marémotrice. Les États-Unis avaient lancé auparavant un vaste et énergique programme de R-D en matière d'utilisation des sources d'énergie renouvelables, mais cette activité a été largement réduite pendant la présidence de M. Reagan. Il faudra quelques années avant de remettre sur pied un vigoureux programme de R-D en matière d'énergie renouvelable.

La fusion nucléaire constitue une option énergétique à long terme. Contrairement à la fission où l'énergie est produite par la séparation des atomes lourds, le processus de fusion dégage de l'énergie lorsque des atomes légers se combinent pour former des éléments plus lourds. La fusion fournit aux étoiles leur énergie, et les réacteurs à fusion artificiels doivent recréer des conditions extrêmes pour imiter ce processus. La fusion sous contrôle n'a pas encore permis de produire de l'énergie nette; l'on ne sait donc pas ce que coûterait la production d'électricité par un processus de fusion. Il y a encore de nombreux obstacles techniques à surmonter avant de pouvoir commercialiser de l'énergie produite par fusion et le coût de mise en valeur de cette source d'énergie est extrêmement élevé. Il en coûte tellement cher d'essayer d'exploiter l'énergie produite par la fusion que les travaux se font surtout dans le cadre de programmes internationaux. Même les observateurs les plus optimistes croient qu'il faudra attendre encore au moins 25 ans avant la construction d'un réacteur à fusion commercial.

Comme la situation énergétique des États-Unis va en empirant et que ce pays doit consommer de plus en plus de pétrole importé, le Président Bush a demandé le 26 juillet 1989, au Secrétaire à l'énergie, d'élaborer une stratégie nationale globale dans le domaine de l'énergie. Ainsi, le ministère a tenu 15 audiences publiques un peu partout au pays et a entendu les témoignages de plus de 375 intervenants. Plus de 1 000 mémoires sont venus en outre d'administrations locales ou d'État, d'organisations de consommateurs, d'entreprises, de représentants de l'industrie et de citoyens. La première étape de ce processus de consultation a été la publication d'un rapport intérimaire, où sont compilés les commentaires qui ont été formulés. La dernière étape sera l'esquisse d'une stratégie nationale dans le domaine de l'énergie, qui doit être soumise au Président Bush en décembre 1990.

Cette stratégie utilisera l'année 1990 comme année de référence et contiendra des recommandations à court, à moyen et à long terme portant jusqu'à l'année 2030. Il faut signaler que le rapport intérimaire souligne la nécessité d'examiner les perspectives énergétiques des États-Unis dans le "cadre d'une stratégie globale". Sinon, "les tactiques basées sur des méthodes fragmentaires causant le désaccord, visant à promouvoir une option ou à en bloquer une autre, deviendront de plus en plus chose courante".

Poussé à l'extrême, ce mode de gestion de nos affaires énergétiques, stratégiques, économiques et environnementales menace d'entraîner la paralysie du pays. Nos politiques seront le fruit du hasard plutôt que de décisions réfléchies. Les divers coûts et avantages ne seront pas convenablement évalués ou équilibrés, ce qui empêchera notre pays de concurrencer les autres et risquera de compromettre notre niveau de vie futur.

Pour que les États-Unis abordent le 21^e siècle d'un bon pied, nous devons nous engager résolument à accroître les communications, à élargir les perspectives, à mieux comprendre les enjeux et à faire face derechef aux problèmes les plus complexes avec toute la vigueur et

l'imagination nécessaires. Ainsi une stratégie nationale intégrée dans le domaine de l'énergie, élaborée de concert avec le peuple américain, pourrait constituer un instrument de concertation pour atteindre ces objectifs.

(U.S., DOE, 1990, p. 3)

Le Rapport intérimaire traitait principalement de quatre thèmes qui ont ressorti lors des audiences publiques: (1) accroître le rendement énergétique; (2) s'assurer d'approvisionnements en énergie pour l'avenir; (3) respecter l'environnement; et (4) renforcer les fondements du circuit énergétique en réalisant des travaux de recherche-développement de base, en informant davantage les divers intervenants et en procédant à des transferts de technologie.

Cette stratégie constitue une entreprise ambitieuse en vue de formuler un plan cohérent pour les États-Unis dans le secteur de l'énergie. Il reste maintenant à voir jusqu'à quel point cette entreprise sera couronnée de succès étant donné les intérêts qui s'opposent – intérêts des producteurs et des consommateurs – et les opinions très divergentes qui semblent exister sur le contenu éventuel de la politique énergétique. Il reste aussi à voir quelle incidence la nouvelle stratégie américaine aura sur le Canada, vu les liens étroits qui unissent nos deux pays avec l'Accord de libre-échange.

Chapitre quatre

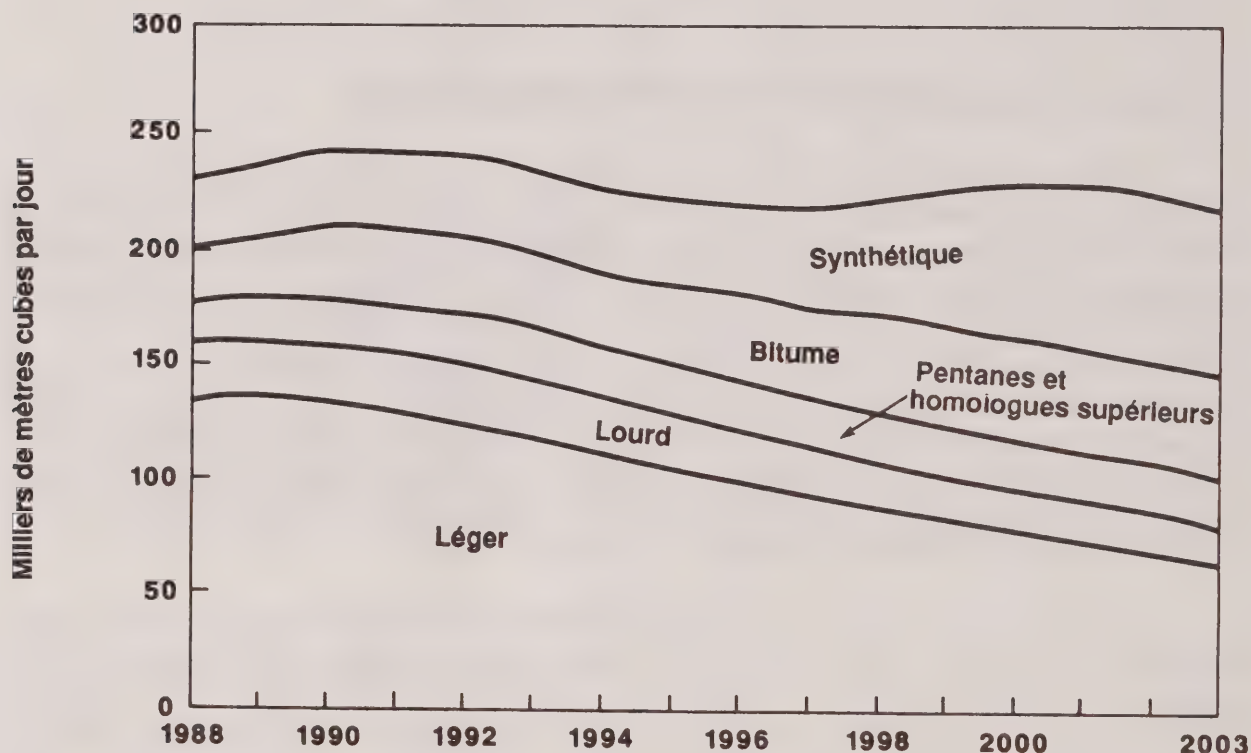
Politiques de l'État

A. Sécurité des approvisionnements énergétiques

Le Canada a la chance de pouvoir compter sur un large éventail de sources d'énergie conventionnelle et renouvelable pour combler ses besoins énergétiques. Néanmoins, le pétrole demeure le produit énergétique le plus important du Canada et le demeurera pendant encore un certain nombre d'années. Si les ressources pétrolières du Canada sont considérables, la grande majorité sont sous forme de bitume contenu dans les sables bitumineux de l'Ouest canadien. Le bitume est coûteux à extraire et à transformer en produits pétroliers utilisables. Le fait qu'on mette en vente des parties assez considérables des deux usines intégrées d'exploitation des sables bitumineux du Canada, c'est-à-dire celles de Suncor et de Syncrude, montre bien à quel point il est difficile de réaliser des profits suffisants aujourd'hui en exploitant des hydrocarbures lourds sur le marché.

La production de pétrole léger conventionnel est en baisse dans l'Ouest canadien. Selon les prévisions de la Commission chargée de l'économie des ressources énergétiques de l'Alberta, la production de brut léger conventionnel devrait passer de 138 000 mètres cubes par jour en 1988 à 70 000 mètres cubes par jour ou moins en 2003, dernière année visée par les études. La Commission s'attend toutefois à ce que la production pétrolière totale de l'Alberta demeure relativement constante au cours de cette période, la production de brut synthétique et de bitume non valorisé augmentant afin de compenser la baisse de la production de brut léger. Cette prévision suppose que les prix du pétrole augmenteront (ce qui sous-entend que les pays de l'OPEP feront preuve de suffisamment de discipline pour limiter la production), que la demande intérieure américaine continuera à augmenter par rapport à la production pétrolière intérieure, et que les nouvelles sources d'énergie diminueront peu le rôle exercé par le pétrole dans la consommation énergétique canadienne. Un retour aux faibles prix de 1986 aurait pour effet de réduire plus qu'on l'a prévu la quantité de pétrole disponible au Canada, puisque ce facteur empêcherait la mise en valeur des ressources pétrolières, qui exigent des investissements majeurs. D'un autre côté, des prix plus élevés que prévu par la Commission favoriseraient l'exploitation de nouvelles sources d'approvisionnement nécessitant elles aussi des investissements plus importants. La figure 16 illustre ce qui arriverait dans le cas de prix intermédiaires ("Scénario de référence 2"), ce qui suppose une augmentation réelle moyenne du prix du brut de 3 p. 100 par année jusqu'en l'an 2003.

Figure 16: Production totale de pétrole brut et de produits équivalents de l'Alberta, 1988-2003, scénario de référence 2

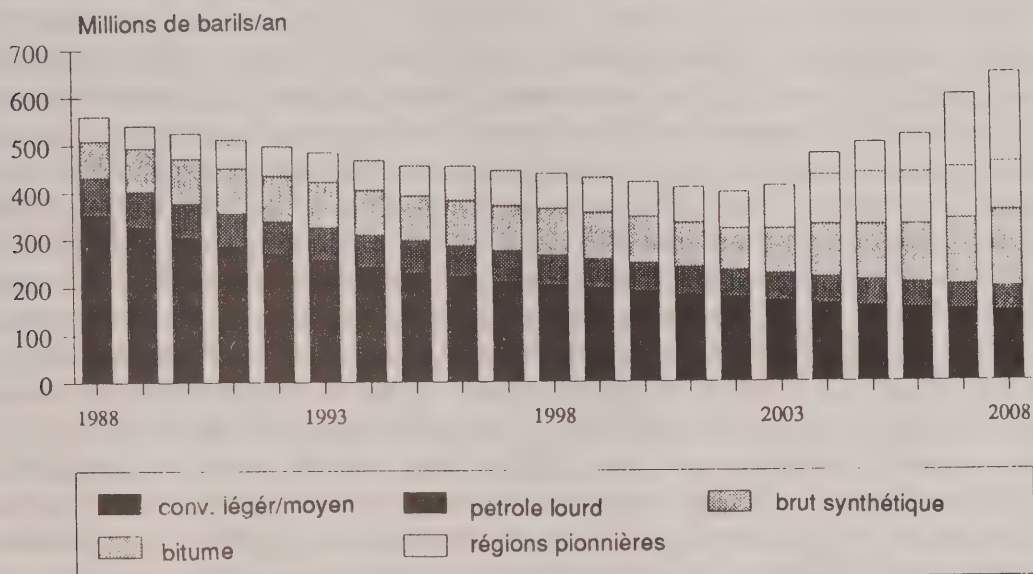


Source: Alberta, Energy Resources Conservation Board, *Alberta Oil Supply, 1988-2003*, Rapport 8-E, décembre 1988, p. 53.

Le Canadian Energy Research Institute (CERI) a prédit ce qu'il adviendrait de l'offre et de la demande de pétrole brut canadien jusqu'en l'an 2008, à l'aide d'un scénario de référence, d'un scénario de prix élevés et d'un scénario de prix bas. La pénurie intérieure de brut léger persisterait jusqu'à la fin de la période étudiée dans les scénarios de référence et de prix bas. Dans le scénario de prix élevés, la production canadienne de brut léger excède la demande intérieure à la fin de la période de prévision. Pour ce qui est de la situation globale de l'offre et de la demande, l'analyse du CERI indique que le Canada pourrait de nouveau devenir un importateur net de pétrole au milieu des années 1990. Après l'an 2000, cette analyse indique qu'il est très possible que le Canada devienne un importateur net de pétrole.

La figure 17 montre les prévisions de la production pour l'ensemble du Canada, établies à l'aide du scénario de référence du CERI et des prix intermédiaires. Le CERI semble plus optimiste que la Commission chargée de l'économie des ressources énergétiques au sujet du taux de mise en valeur du brut synthétique dans l'Ouest canadien.

Figure 17: Projection du CERI de la production pétrolière canadienne à l'aide du "scénario de base", 1988-2008



Source: Tanner, James N. et Anthony E. Reinsch, *Canadian Crude Oil: Supply/Demand Balances*, Étude no. 31, Canadian Energy Research Institute, Calgary, Août 1989, p. 74.

La situation de l'offre et de la demande de pétrole au Canada est beaucoup moins équilibrée que ne le laissent entendre les statistiques nationales. À la suite de l'embargo sur le pétrole décrété par les pays arabes et de la flambée des prix qui s'ensuivit, le gouvernement libéral précédent a prolongé l'oléoduc interprovincial de Sarnia, en Ontario, jusqu'à Montréal, et a subventionné le transport du pétrole canadien de l'Ouest sur le marché du Québec. Lorsque le nouveau gouvernement a procédé à la déréglementation de ce secteur et a mis fin aux subventions au transport, le pétrole de l'Ouest canadien a recommencé à être exporté en grandes quantités vers les États-Unis. Comme c'était le cas dans les années 1960 et 1970, les provinces de l'Atlantique et le Québec sont une fois de plus devenues dépendantes du pétrole importé pour combler une proportion importante de leurs besoins énergétiques. L'Est du Canada est moins vulnérable aujourd'hui à une interruption de l'approvisionnement.

ment international en pétrole qui serait décidée par l'OPEP, puisqu'il se procure la majeure partie de son pétrole brut dans la région de la Mer du Nord. Toutefois, la production du R.-U. en Mer du Nord semble avoir plafonné et la production de la Norvège plafonnera probablement elle aussi dans les années 1990. Au fur et à mesure que la production de pétrole des pays non membres de l'OPEP diminuera dans les décennies à venir, l'Est du Canada sera de nouveau forcé de se tourner vers l'OPEP pour combler la majorité de ses besoins pétroliers.

Dans le cas du gaz naturel, le Canada dispose d'importantes réserves – environ 100 billions de pieds cubes – mais à peu près le quart de ce gaz se trouve dans les régions pionnières du Canada, qui ne sont pas reliées aux marchés du Sud.

Au cours des deux dernières années, les exportations de gaz naturel vers les États-Unis ont augmenté très fortement, en partie en raison des préoccupations de plus en plus grandes du public concernant l'effet sur l'environnement des projets de mise en valeur des ressources énergétiques, ce qui a rendu la tâche beaucoup plus difficile aux services publics américains qui souhaitaient construire d'importantes centrales au charbon. La majeure partie des nouvelles quantités de gaz exportées chez nos voisins du Sud est achetée dans le cadre de contrats à long terme visant à approvisionner de nouvelles installations de cogénération alimentée au gaz. La vitesse à laquelle les réserves de gaz naturel inexploitées qui restent dans l'Ouest canadien sont attribuées aux marchés d'exportation, dans le cadre de contrats à long terme, constitue une source de préoccupation pour le présent Comité; celui-ci avait d'ailleurs mentionné ce problème dans un rapport sur la déréglementation du marché du gaz naturel qu'il a publié en 1988. Étant donné que le Canada ne peut habituellement pas limiter les exportations de gaz naturel vers les États-Unis sans limiter de façon proportionnelle ses propres marchés, le Comité a recommandé, dans son rapport de 1988, que les clients du marché captif soient tenus de signer des contrats d'une durée minimale de dix ans pour combler leurs besoins en gaz. Le gouvernement n'a pas donné suite à cette recommandation.

Les problèmes d'approvisionnement en énergie que pourrait connaître le Canada ne sont pas attribuables – ou ne devraient pas être attribués – aux déficiences de nos réserves énergétiques. Si de telles difficultés devaient un jour se poser, le Comité croit qu'elles seraient plutôt dues à une mauvaise gestion des ressources énergétiques de notre pays et au fait que nous n'avons pas adopté une perspective à long terme pour juger de l'importance de l'énergie pour le bien-être économique, social et environnemental du Canada. Si l'on ne devait tenir compte que du coût d'établissement de nouvelles sources d'approvisionnement en énergie, le Canada pourrait alors être forcé d'importer de plus grandes quantités de pétrole étranger à bas prix et de ne pas exploiter les ressources des régions pionnières, les dépôts de sables bitumineux et les sources d'énergie renouvelable qui nécessitent tous des investissements plus importants, ce qui réduirait notre autonomie énergétique à court terme. Cette perspective doit être examinée de concert avec les effets de l'accroissement des coûts économiques que pourrait entraîner la promotion de certains types d'aménagement énergétique ici au pays.

B. Canadianisation du secteur pétrolier

L'Agence de surveillance du secteur pétrolier (ASSP) a fouillé l'histoire récente de la participation et du contrôle canadiens dans l'industrie pétrolière canadienne. Cet historique est résumé aux figures 18 et 19. (Les définitions de "participation" et "contrôle" selon l'ASSP se trouvent à l'annexe C du présent rapport.)

La figure 18 illustre l'évolution de la participation et du contrôle canadiens depuis 1980 dans l'industrie pétrolière (recettes d'aval et d'amont). La figure 19 présente des données sur la participation et le contrôle en fonction des seules recettes d'amont. Les valeurs s'appliquent à la fin de l'exercice et portent sur les neufs années écoulées entre 1980 et 1988.

Dans les deux cas, soit l'ensemble de l'industrie et la partie amont, la participation et le contrôle canadiens ont augmenté entre 1980 et 1985. Depuis 1985, on assiste à une baisse substantielle, tant dans le secteur d'amont que dans l'ensemble de l'industrie, bien que les tendances soient moins homogènes pour l'ensemble de l'industrie.

Selon l'ASSP, trois événements survenus en 1988 expliquent en majeure partie l'évolution de la participation et du contrôle canadiens: la prise de contrôle de Dome Petroleum par Amoco Canada, l'achat partiel de Bow Valley Industries par British Gas et la prise de contrôle de l'Énergie Canterra Ltée par Husky Oil. Ces prises de contrôle étrangères sont compensées en partie par deux facteurs dégagés par l'ASSP: (1) les recettes des sociétés sous contrôle étranger ont diminué de 14 p. 100, tandis que celles des sociétés sous contrôle canadien diminuaient de 9 p. 100, ce qui a eu un effet positif sur le niveau de contrôle canadien; (2) il y a eu participation accrue des investisseurs canadiens aux sociétés sous contrôle étranger qui sont intégrées et inscrites en bourse, ce qui a eu un effet positif sur le taux de participation canadienne.

La figure 18 révèle que le contrôle canadien des recettes d'amont et d'aval a chuté de 2,4 p. 100 en 1988 pour atteindre 35 p. 100, tandis que la participation canadienne passait à 44,3 p. 100, soit une augmentation de 0,5 p. 100. L'augmentation de la participation canadienne "... découlait en grande partie du fait "qu'une société sous contrôle étranger s'est départie de son intérêt minoritaire dans une grande société canadienne qui avait des recettes en aval considérables." (Canada, ASSP, 1989, p. 37.) La diminution du contrôle canadien était le résultat de prises de contrôle étrangères.

L'ASSP attribue à deux facteurs le fait que le contrôle canadien ait diminué plus que la participation canadienne en 1988 (voir figure 19): (1) il y avait assez peu de capitaux canadiens en jeu dans la prise de contrôle d'une grande entreprise sous contrôle canadien et (2) les prises de contrôle de deux autres sociétés était partielle et influençaient moins le niveau de participation que le contrôle.

L'Agence de surveillance du secteur pétrolier a été créée en 1980; c'est une agence indépendante dont le président relève directement du ministre de l'Énergie, des Mines et des Ressources. Les buts de l'ASSP "... sont de donner au gouvernement fédéral et aux Canadiens en général des renseignements complets et objectifs sur le rendement financier de l'industrie pétrolière au Canada ainsi que d'en faire l'analyse:

- (a) afin de permettre au gouvernement du Canada d'élaborer et de planifier plus efficacement ses politiques de gestion des ressources et des richesses énergétiques canadiennes, et
- (b) afin de donner au gouvernement du Canada et aux Canadiens en général l'assurance que ces politiques sont observées et qu'elles sont efficaces." [Canada, ASSP, 1989, p. 97]

L'ASSP présente ses conclusions dans des rapports annuels et semestriels. Chaque société qui s'occupe d'exploration, de mise en valeur, de raffinage et de commercialisation du pétrole et du gaz, et dont les revenus ou les actifs annuels bruts consolidés dépassent 10 millions de dollars, doit présenter deux fois par année un ensemble de renseignements à l'ASSP.

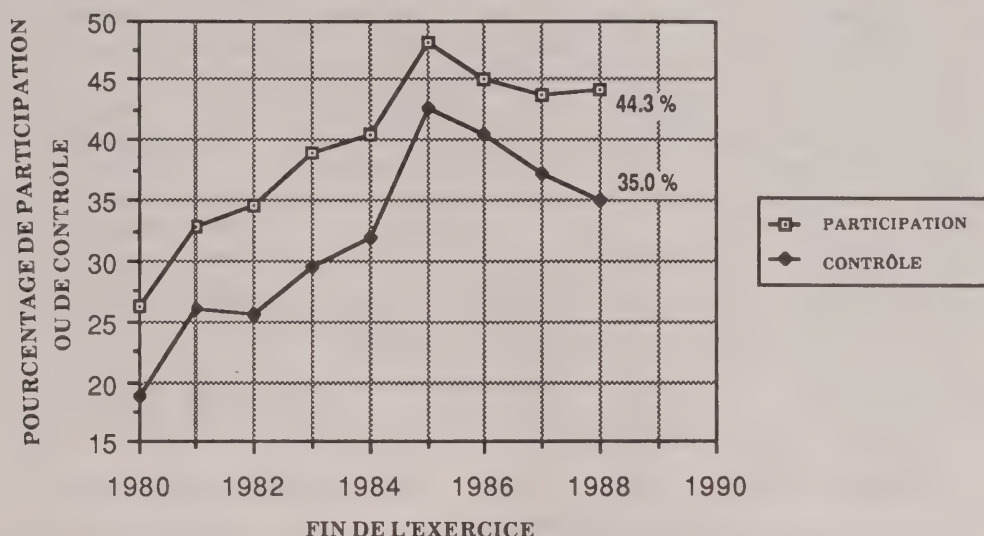
Pour 1988, l'ASSP déclare que les recettes brutes de l'industrie pétrolière, d'après les déclarations présentées par 127 entreprises, rendent compte de 89 p. 100 du total des recettes du secteur d'amont de l'industrie selon Statistique Canada. Les 11 p. 100 restants proviennent d'entreprises dont les recettes ou les actifs sont inférieurs au seuil de déclaration de l'Agence. En 1988, les autres indicateurs de rendement étaient couverts dans les proportions suivantes: (1) recettes de production d'amont - 89 p. 100; (2) dépenses d'amont au Canada - 89 p. 100 (3) volumes de production de pétrole brut et de gaz liquide - 87 p. 100; (4) volumes de production de gaz naturel commercialisable - 92 p. 100 et (5) volumes des ventes de produits raffinés - 97 p. 100.

C. Rationalisation de l'industrie pétrolière canadienne

La structure de l'industrie pétrolière canadienne a subi des changements majeurs à la suite de l'embargo arabe sur le pétrole et des deux flambées des prix. Les provinces atlantiques et le Québec, qui dépendaient fortement du pétrole brut pour leurs approvisionnements énergétiques primaires, se sont efforcés de réduire l'importance du pétrole dans l'ensemble de leur bilan énergétique. Le Québec s'est tourné vers l'électricité et le gaz naturel pour remplacer le pétrole, tandis que les provinces atlantiques s'intéressaient à leurs propres ressources de charbon. Malgré ces efforts, ces deux régions importent toujours des quantités substantielles de pétrole brut étranger, particulièrement de la Mer du Nord.

Un des changements structuraux les plus spectaculaires a eu lieu dans le secteur du raffinage, à la suite de la fermeture de raffineries au Québec. Au moment de la création de Petro-Canada, cette province comptait sept raffineries; aujourd'hui, seulement trois. La figure 20 illustre l'évolution de la capacité totale de raffinage du Canada par rapport à la croissance de la capacité de raffinage de Petro-Canada.

Figure 18: Participation et contrôle canadiens de l'industrie pétrolière, recette d'amont et d'aval

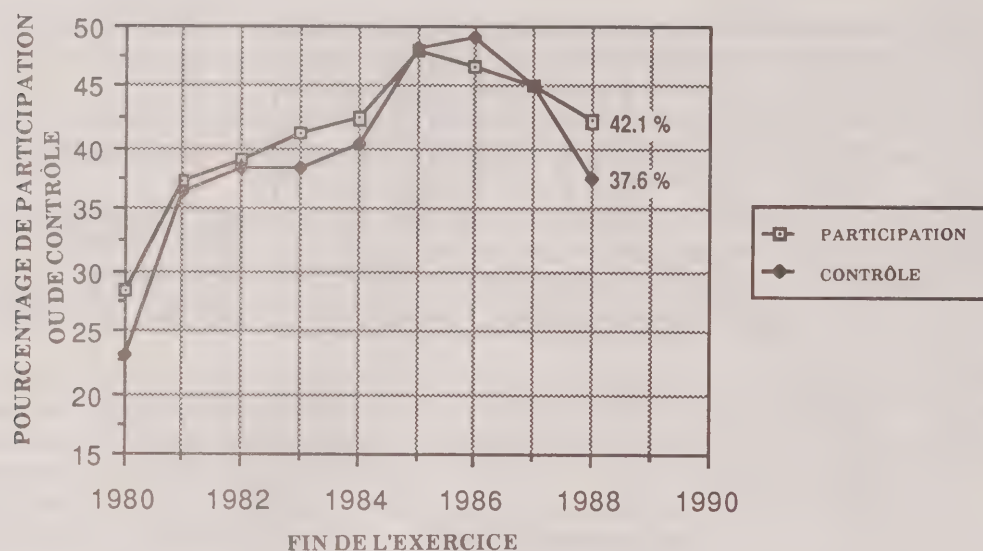


Source: Canada, Agence de surveillance du secteur pétrolier, *L'industrie canadienne du pétrole - Examen de l'activité de 1988*, Direction des communications, ministère de l'Énergie, des Mines et des Ressources, Ottawa, juillet 1989, p. 35.

Petro-Canada se retrouve dans une situation comparable en ce qui concerne sa part du marché de détail intérieur. À la demande du Comité, Petro-Canada nous a transmis des données sur la part de marché qu'elle détenait dans chaque province en juin 1989 (voir le tableau 8).

En juin 1989, Petro-Canada possédait 3 396 points de vente au détail un peu partout au pays, dont 1 258 dans l'Ouest canadien, 1 226 en Ontario et 912 dans l'Est du Canada. Seulement 165 de ces points de vente au détail appartenaient à la société et étaient exploités par celle-ci. En outre, 649 autres points de vente au détail étaient exploités par des représentants travaillant à la commission, 876 par des détenteurs de bail et 1706 par des vendeurs indépendants (communication personnelle avec Petro-Canada, le 10 janvier 1990).

Figure 19: Participation et contrôle canadiens de l'industrie pétrolière, recette d'amont uniquement



Source: Canada, Agence de surveillance du secteur pétrolier, *L'Industrie canadienne du pétrole - Examen de l'activité de 1988*, Direction des communications, ministère de l'Énergie, des Mines et des Ressources, Ottawa, juillet 1989, p. 35.

D. Liens avec le gouvernement fédéral

Petro-Canada est une société d'État au sens de la *Loi sur la gestion des finances publiques*. Ses actions sont détenues par le ministre de l'Énergie, des Mines et des Ressources en fiducie pour le Canada et ne sont pas transférables. La société est un agent du Canada et toutes ses propriétés appartiennent au pays.

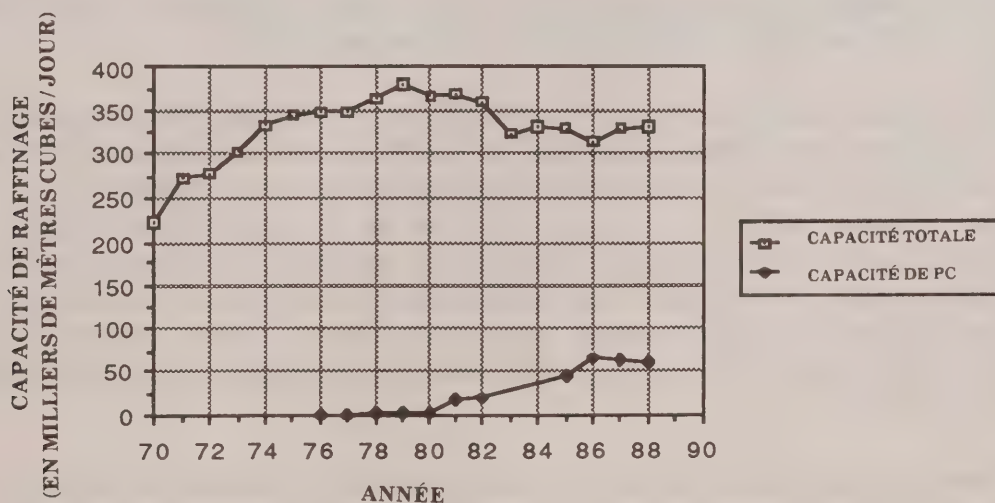
La *Loi sur la gestion des finances publiques* prévoit que les sociétés d'État doivent prendre certaines mesures de contrôle et rendre des comptes. Ainsi, la société Petro-Canada est tenue de faire approuver à chaque année son plan directeur et son budget d'investissements par le gouvernement fédéral, et de gérer ses opérations conformément aux directives de celui-ci. Sous réserve de la *Loi sur la gestion des finances publiques*, le conseil d'administration est responsable de la gestion des activités de la société. Le gouvernement du Canada nomme les membres du conseil d'administration, notamment le président du conseil d'administration et le chef de la direction, ainsi que les vérificateurs de la société.

Tableau 8: Parts du marché de détail détenues par Petro-Canada dans chaque province ou territoire, juin 1989

Territoires du nord-ouest	11.97 p. 100
Yukon	25.22 p. 100
Colombie Britannique	20.15 p. 100
Alberta	14.57 p. 100
Saskatchewan	17.84 p. 100
Manitoba	24.86 p. 100
Ontario	23.96 p. 100
Québec	17.30 p. 100
Nouveau Brunswick	12.40 p. 100
Nouvelle Écosse	15.00 p. 100
Ile-du-Prince-Edward	7.50 p. 100
Terre-Neuve	6.30 p. 100
Moyenne pour le Canada	19.75 p. 100

Source: Communication personnelle avec Petro-Canada, le 10 janvier 1990.

Figure 20: Capacité de raffinage du Canada et de Petro-Canada, 1970-1988



Source: Association pétrolière du Canada, *Statistical Handbook*, Calgary, sans date, tableau 3, section VIII; Petro-Canada, *Rapports annuels*, 1976-1988, Calgary.

Le gouvernement du Canada, s'il est d'avis que c'est dans l'intérêt public, peut, sur recommandation du ministre de l'Énergie, des Mines et des Ressources et après consultation du conseil d'administration, transmettre une directive à Petro-Canada auxquels les membres du conseil d'administration sont tenus de se plier. Ce pouvoir a été parfois exercé afin de demander à Petro-Canada de s'engager dans certaines activités, les principales étant le projet des sables bitumineux de Syncrude, l'importation de pétrole brut du Mexique, l'établissement de la Corporation Petro-Canada pour l'assistance internationale et la construction de l'usine-pilote pour la valorisation des fuels-oils résiduels lourds à la raffinerie de Montréal.
(Petro-Canada, le 1er février 1990, p. 4)

En vertu de la loi canadienne, si les actions de la société sont vendues au public, les titres d'emprunt à rembourser au moment de la vente continueraient à constituer des obligations directes et inconditionnelles du Canada et le paiement du principal et des intérêts continueraient à être la responsabilité du Conseil du Trésor du Canada.
(*Ibid.*, p. 5)

À la fin de l'année 1988, le capital total, qui est détenu par le gouvernement du Canada, comprenait 31 883 actions ordinaires d'une valeur nominale de 100 000 \$ chacune et 972 771 853 actions privilégiées d'une valeur nominale d'un dollar chacune, ce qui donne un capital-actions d'une valeur totale de 4 161 millions de dollars. Au cours de 1989, le conseil d'administration a approuvé l'adoption de la méthode de la capitalisation du coût de la recherche fructueuse, ce qui a permis de réduire les bénéfices non répartis, le déficit à ce chapitre s'établissant à 1 434 million de dollars au 1er janvier 1989. Le 21 février 1990, le gouverneur en conseil a approuvé le rachat pour annulation de 14 343 actions ordinaires, ce qui donne un capital-actions d'une valeur totale de 2 727 millions de dollars.

À la fin de 1988, la dette à long terme de Petro-Canada s'élevait à 1 036 millions de dollars et la dette à court terme à 974 millions de dollars (comprenant 6 millions de dollars au titre de tranche de la dette à long terme exigible à court terme). À la fin de l'année 1989, la dette à long terme de la société était passée à 1 232 millions de dollars et la dette à court terme à 716 millions de dollars (ce qui comprend encore une fois une somme de 6 millions de dollars, au titre de la tranche de la dette à long terme exigible à court terme). En janvier 1990, Petro-Canada a émis des débentures à 20 ans d'un montant de 300 millions de dollars US afin de réduire son passif à court terme.

Petro-Canada diffère des quatre autres pétrolières nationales étudiées pour ce qui est de la période pendant laquelle son chef de la direction demeure en poste. Maurice Strong, le premier président du conseil d'administration de la société, a recruté le vice-président directeur de l'époque, Wilbert Hopper, pour occuper le poste de président et chef de la direction. Lorsque M. Strong a quitté Petro-Canada en 1978, M. Hopper l'a remplacé au poste de président du conseil d'administration.

Depuis, il cumule les postes de président du conseil d'administration et de chef de la direction. En comparaison, PDVSA a eu cinq chefs de la direction depuis 1975, Statoil en a eu deux depuis 1972 et JNOC six depuis 1967. Quant à l'ENI, elle a eu 11 présidents depuis 1953.

Cette stabilité au niveau du chef de la direction de Petro-Canada contraste avec le taux de roulement observé au sein du conseil d'administration. Au cours de 14 années complètes d'exploitation, pendant lesquelles le nombre de membres du conseil d'administration de Petro-Canada est passé de 10 à 15, 41 personnes différentes ont siégé à ce conseil d'administration. M. Hopper est le seul membre du conseil original. Après l'élection de 1984, soit le 21 décembre 1984, le nouveau gouvernement a remplacé 11 des 15 membres du conseil. À l'origine, trois sous-ministres (ceux des ministères de l'Énergie, des Mines et des Ressources, des Finances, et des Affaires indiennes et du Nord) siégeaient au conseil d'administration, qui comptait alors 10 membres; aujourd'hui, le nombre des membres a augmenté de 50 p. 100, mais le conseil ne compte aucun représentant de l'administration fédérale.

Comparaison avec quatre autres pétrolières nationales

A. Introduction

En 1970, environ 70 p. 100 du commerce pétrolier mondial était assuré par sept sociétés multinationales – Exxon (puis Esso), Royal Dutch/Shell, Mobil, Texaco, Standard Oil of California, Gulf et British Petroleum, familièrement appelées les "majors" ou "les sept soeurs". Trois pays détenaient ces sociétés qui dominaient le secteur pétrolier: les États-Unis, la Grande-Bretagne et les Pays-Bas. Une décennie plus tard, la part détenue par les multinationales avait diminué à environ 50 p. 100. Une partie de ce commerce s'était déplacée vers le marché au comptant du pétrole, en pleine expansion, et auquel participent autant les multinationales que les sociétés pétrolières nationales (SPN), mais une part plus importante était passée aux marchés desservis par les SPN des pays producteurs et consommateurs. Bien que certains pays comme la France, l'Italie et le Mexique aient une longue tradition d'intervention dans le secteur pétrolier, la création de beaucoup de SPN remonte aux années 70 (par exemple, Statoil en 1972, Petro-Canada en 1975 et Petrôleos de Venezuela en 1975).

L'embargo pétrolier arabe de 1973-1974 et le choc des prix qui l'a accompagné ont forcé les pays industrialisés à reconnaître leur lien de dépendance critique pour une ressource auparavant abondante et peu coûteuse. Cela est particulièrement vrai des pays de l'Europe de l'Ouest et du Japon. Leur réaction a été double.

Tout d'abord, (traduction) " ... l'embargo a fait prendre conscience aux gouvernements européens de leur manque de connaissances en matière d'énergie. Ils ont résolu de remédier à cette situation par une participation directe plus poussée qui devait également leur permettre de mieux réagir à toute crise future" (Grayson, 1981, p. 7). Il en est résulté également la création de l'Agence internationale de l'énergie (AIE) en 1974 et l'adoption de dispositions concernant le partage du pétrole.

Ensuite, cette crise a poussé de nombreux pays, dont le Canada, à adopter des politiques de remplacement, à utiliser d'autres formes d'énergie, comme le gaz naturel, le charbon et l'électricité à la place du pétrole. Par exemple, le Québec a vu dans l'hydro-électricité et le gaz naturel des remplacements partiels du pétrole; la France s'est lancée dans un programme massif de centrales nucléaires afin de réduire sa dépendance à l'égard du pétrole étranger. Les États-Unis ont créé la

société Synfuels, dont le principal objectif était d'accroître la consommation de charbon. L'inquiétude touchant les approvisionnements en pétrole a aussi favorisé la conservation énergétique ainsi que le développement de sources d'énergie de rechange. À cet égard, un élément important des activités de l'AEI a été le travail coopératif en recherche et développement des énergies de remplacement.

Les sociétés pétrolières nationales caractérisent surtout l'OPEP et l'Europe occidentale. Malgré leur importance, l'expression "sociétés pétrolières nationales" demeure mal définie. Ainsi, bien que le gouvernement britannique détienne la majorité des actions de British Petroleum, l'entreprise a pu fonctionner comme une entreprise privée. Grayson (1981, p. 5) soutient que les sociétés pétrolières nationales sont "celles qui ont été utilisées à des fins nationales".

Durant l'étude du mandat et de l'exploitation de Petro-Canada, le Comité a décidé qu'il serait utile de connaître la raison d'être, la structure d'organisation et le mode d'exploitation d'autres sociétés pétrolières nationales, pour en établir les ressemblances et les différences avec la société canadienne. Il a donc étudié le rôle joué par quatre sociétés pétrolières nationales dans les affaires énergétiques et l'élaboration des politiques de leur pays: **Petróleos de Venezuela S.A. (PDVSA)**, **Japan National Oil Corporation (JNOC)**, **Den norske stats oljeselskap a.s. (Statoil)** de Norvège et **Ente Nazionale Idrocarburi (ENI)** d'Italie. Bien qu'aucune n'ait exactement le même mandat ou la même structure que Petro-Canada ni oeuvré dans le même contexte, les quatre SPN choisies englobent toute une gamme d'activités avec lesquelles comparer celles de Petro-Canada.

Ainsi, la société **Petróleos de Venezuela** a été formée en 1975, lorsque fut nationalisée l'industrie pétrolière vénézuélienne, pour racheter les intérêts étrangers. Depuis lors, la société a consolidé et élargie son portefeuille, et elle occupe une place de plus en plus grande sur la scène internationale. La mise au point de la technologie voulue pour exploiter ses énormes réserves de pétrole lourd et de sables pétrolifères constitue un volet important de son mandat.

La **Japan National Oil Corporation (JNOC)** a pour principal objectif d'assurer au Japon des sources fiables d'approvisionnement à long terme en pétrole. Créée en 1967 sous le nom de la Japan Petroleum Development Corporation, la JNOC collabore avec le secteur privé nippon pour trouver et mettre en valeur d'éventuelles sources d'hydrocarbures. L'aide consentie, qui cesse dès que le projet est opérationnel, prend la forme de participation au capital-actions, de garanties de prêts et d'autres mesures financières. La société veille aussi à la gestion des stocks nationaux du Japon.

La **Statoil**, créée en 1972 à la suite de la découverte d'importants gîtes de pétrole et de gaz dans la partie norvégienne de la Mer du nord, est devenue une importante société intégrée ayant des intérêts en Europe occidentale et ailleurs. C'est également la Statoil qui a fait sortir de l'ombre les industries de construction navale et d'ingénierie norvégiennes, qui figurent aujourd'hui parmi les grands concepteurs et constructeurs mondiaux des techniques et équipements en eaux froides. La Statoil finance un vaste programme de R-D.

Enfin, créé en 1953 l'important conglomérat italien **ENI**, dont le principal champ d'activité est l'énergie; en dépit d'un capital-ressources limité, cette société a étendu ses tentacules à l'intérieur comme à l'extérieur du pays. Elle a aussi servi à réaliser certains objectifs socio-économiques, et est responsable des stocks de réserves stratégiques de l'Italie. À l'instar des trois autres SPN, l'ENI met en oeuvre un important programme de recherche.

Avant d'examiner en détail les quatre SPN, toutefois, il sera utile de passer en revue les principaux intervenants de l'industrie pétrolière mondiale, afin de situer le cadre de l'analyse.

B. Les grandes sociétés pétrolières du monde

Petroleum Intelligence Weekly (PIW) a classé les cinquante premières sociétés pétrolières du monde, après avoir étudié une centaine d'entreprises du monde non communiste. Le classement relatif a été établi par l'addition des rangs des entreprises dans six domaines opérationnels: les réserves pétrolières, la production pétrolière, les réserves gazières, la production gazière, les ventes de produits et la capacité de raffinage. Les résultats sont résumés au tableau 9.

Tableau 9: Les 50 premières sociétés pétrolières en 1988, d'après un classement fondé sur six critères opérationnels

Rang global	Société	Pays	Rangs individuels					
			Réserves		Production		Capacité de raffinage	Ventes de produits
			Liquides	Gaz	Liquides	Gaz		
1	<i>Saudi Aramco</i>	<i>Arabie saoudite</i>	1	2	1	6	9	7
2	<i>Royal Dutch/Shell</i> ¶	<i>Pays-Bas/R.-U.</i>	11	13	7	1	2	1
2	<i>Exxon</i> ¶	<i>États-Unis</i>	12	12	6	2	1	2
4	<i>PDVSA</i>	<i>Venezuela</i>	6	6	5	12	6	8
5	<i>NIOC</i>	<i>Iran</i>	4	1	4	10	21	18
6	<i>Chevron</i> ¶	<i>États-Unis</i>	16	22	13	7	3	6
6	<i>Mobil</i> ¶	<i>États-Unis</i>	17	18	19	4	4	5
8	<i>British Petroleum</i>	<i>Royaume-Uni</i>	13	21	8	19	5	4
9	<i>Texaco</i>	<i>États-Unis</i>	19	25	11	8	7	3
10	<i>KPC</i>	<i>Kuwait</i>	3	11	9	29	13	14
11	<i>Amoco</i>	<i>États-Unis</i>	21	19	17	5	11	10
12	<i>Pemex</i>	<i>Mexique</i>	7	8	3	46	8	12
13	<i>Pertamina</i>	<i>Indonésie</i>	15	10	15	9	15	25
14	<i>Sonatrach</i>	<i>Algérie</i>	10	5	10	3	34	33
15	<i>Arco</i>	<i>États-Unis</i>	18	23	18	14	19	19

suite...

Tableau 9: Les 50 premières sociétés pétrolières en 1988, d'après un classement fondé sur six critères opérationnels (suite)

Rang global	Société	Pays	Rangs individuels					
			Réserves		Production		Capacité de raffinage	Vente de produits
			Liquides	Gaz	Liquides	Gaz		
16	ENI	Italie	25	20	27	13	14	13
17	INOC	Iraq	2	7	2	31	40	36
18	Libya NOC	Libye	8	15	14	35	37	39
19	Elf Aquitaine¶	France	29	33	23	15	27	30
19	Du Pont (Conoco)§¶	États-Unis	30	36	24	20	26	21
21	Adnoc	EAU	5	4	16	21	58	55
22	NNPC	Nigérie	9	9	12	52	35	50
23	EGPC	Égypte	22	24	22	37	32	32
24	Unocal	États-Unis	34	28	33	17	31	29
25	Petrobras	Brésil	20	35	21	...	10	9
26	USX (Marathon)§	États-Unis	35	34	36	18	24	28
27	YPF¶	Argentine	26	16	26	11	36	61
27	Phillips Petroleum¶	États-Unis	33	32	25	16	43	27
29	Total CFP	France	47	76	31	24	12	11
30	Petrofina	Belgique	46	42	43	38	22	20
31	ONGC¶	Inde	14	17	20	23	...	...
31	OGPC¶	Qatar	23	3	30	30	65	71
33	Amerada Hess	États-Unis	41	46	40	33	25	37
34	Petronas	Malaisie	27	14	32	26	71	63
35	Sun	États-Unis	62	72	39	28	18	17
36	Petro-Canada	Canada	40	37	45	34	38	46
37	Ecopetrol	Colombie	28	39	35	57	50	53
38	BHP Petroleum§	Australie	36	29	38	32	63	67
39	Indian Oil	Inde	44	47	54	70	33	26
40	Statoll	Norvège	31	49	29	49	59	60
41	PDO (État)	Oman	24	31	28	64	64	68
42	Banoco	Bahrain	63	27	61	25	52	52
43	Occidental	États-Unis	37	40	34	22	...	...
44	Oryx	États-Unis	39	44	42	27	...	...
45	Veba Oil¶	Allemagne de l'Ouest	38	52	44	66	60	43
45	Repsol¶	Espagne	51	75	41	71	30	35
47	Petroecuador¶	Équateur	32	41	37	76	62	66
47	Norsk Hydro¶	Norvège	42	30	64	40	68	70
49	TPAO	Turquie	53	66	68	75	20	34
50	Ultramar	Royaume-Uni	67	38	69	36	53	58

suite...

Tableau 9: Les 50 premières sociétés pétrolières en 1988, d'après un classement fondé sur six critères opérationnels (suite)

- Nota: (a) Les sociétés indiquées en *italiques* sont des sociétés d'État. Elles sont la propriété exclusive de l'État à l'exception de l'EIF Aquitaine 9 (propriété à 60 p. 100), de Total CFP (à 40 p. 100) et de Norsk Hydro (à 51 p. 100).
- (b) Les sociétés indiquées en **caractères gras** sont des sociétés pétrolières nationales étudiées dans le présent rapport.
- ¶ En cas d'égalité au classement global, les sociétés en cause portent le même rang.
- § Divisions énergétiques uniquement des sociétés.

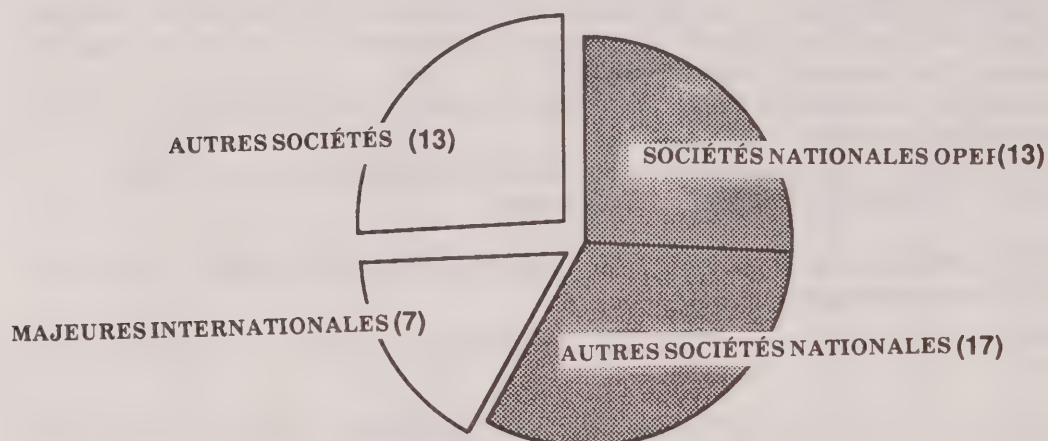
Source: "PIW Ranks World's Top 50 Oil Companies", *Petroleum Intelligence Weekly*, Supplément spécial, 11 décembre 1989, p. 4.

Si Petrôleos de Venezuela (4^e), ENI (16^e), Petro-Canada (36^e), et Statoil (40^e) sont membres de ce groupe, la JNOC ne l'est pas. Petro-Canada se classait en 1988 40^e pour ses réserves de pétrole, 45^e pour sa production de pétrole, 37^e pour ses réserves de gaz, 34^e pour sa production de gaz, 38^e pour sa capacité de raffinage, et 46^e pour la vente de produits.

PIW a également établi des classements pour 1988 selon l'actif, les recettes, le revenu net et le nombre d'employés. Bien que Petro-Canada se classe 35^e en valeur d'actif, à 6 997 millions de dollars US (avant la réévaluation de son avoir en 1989) et 42^e pour le nombre de ses employés (7 373), elle n'occupait que le 54^e rang pour les recettes (3 901 millions de dollars US) et le 53^e pour le revenu net (76 millions de dollars US). PIW fait remarquer toutefois que les rangs établis en fonction de renseignements financiers sont moins représentatifs que ceux qui se fondent sur des données d'exploitation, parce que les pratiques comptables varient énormément et, parfois, parce que PIW était incapable d'obtenir des informations concernant l'actif, les recettes et le revenu net. Bien qu'au besoin, PIW ait eu recours à des sources secondaires et à des données estimatives pour calculer les recettes des 50 sociétés, elle n'a pu fournir de données sur l'actif et le revenu de 13 d'entre elles. Par conséquent, la seule conclusion générale permise au sujet de Petro-Canada, par rapport aux autres sociétés classées, c'est que la société canadienne n'a pas, en moyenne, tiré un bon rendement de son actif.

Sur les 50 pétrolières classées par PIW, les sociétés nationales excèdent en nombre les entreprises privées puisqu'il y a 30 SPN et 21 sociétés privées. La figure 20 établit une ventilation des 50 sociétés selon deux critères: (1) le secteur public (zones ombragées) contre le secteur privé (zones claires) et (2) le secteur public dans les États membres de l'OPEP et les autres sociétés nationales, contre le secteur privé, subdivisé en majeures internationales et en d'autres sociétés pétrolières commerciales.

Figure 21: Composition des 50 premières sociétés pétrolières

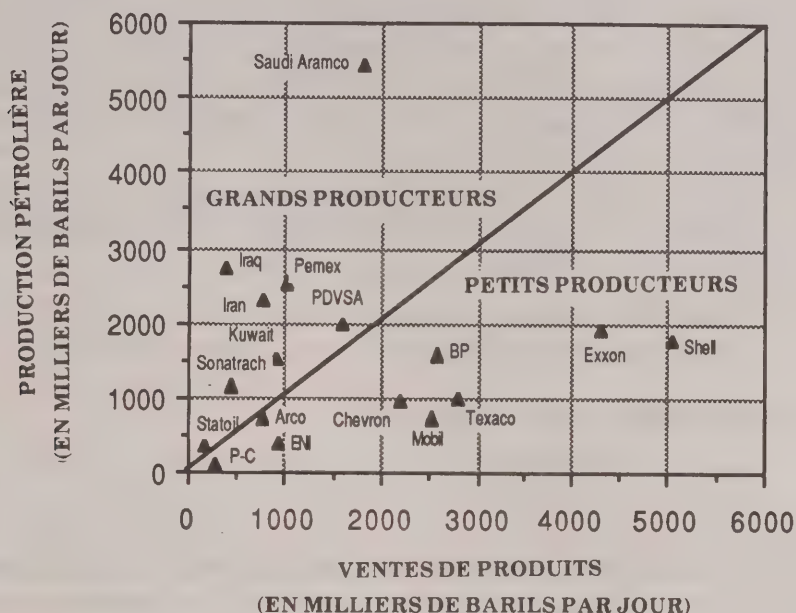


Source: "PIW Ranks World's Top 50 Oil Companies", *Petroleum Intelligence Weekly*, Special Supplement Issue, 11 décembre 1989, p. 8.

L'analyse du PIW fait en outre ressortir une division fondamentale au sein de l'industrie pétrolière internationale. Presque toutes les sociétés sont écartées de la catégorie "totalement intégrée", que PIW définit comme étant un équilibre entre les secteurs en amont et en aval, c'est-à-dire que la production de pétrole est rarement en équilibre avec les ventes de produits dans les sociétés étudiées. La plupart des grandes pétrolières nationales sont axées sur la production (ce sont de grandes sociétés productrices), tandis que les majeures internationales, qui ont perdu les concessions productrices à l'étranger, s'occupent essentiellement de raffinage et de commercialisation (ce sont de petites sociétés productrices). La figure 22 donne des exemples représentatifs de ce déséquilibre.

Selon PIW, Arco est l'entreprise la plus "intégrée" ou, si l'on préfère, la mieux équilibrée de la liste. Parmi les cinq sociétés étudiées ici, Petróleos de Venezuela serait celle qui se rapproche le plus de la notion d'intégration totale de la PIW. En 1988, sa production de pétrole représentait l'équivalent de 125 p. 100 de ses ventes de produits, alors que la production de Statoil équivalait à 234 p. 100 de ses ventes de produits. Quant aux sociétés moins axées sur la production, ENI affichait une production de 41 p. 100 inférieure aux ventes de produits et Petro-Canada, de 38 p. 200 inférieure. La JNOC n'entre pas en ligne de compte ici, car elle n'a pas de composantes opérationnelles.

Figure 22: Manque d'équilibre entre la production de pétrole et les ventes de produits des pétrolières choisies



Source: "PIW Ranks World's Top 50 Oil Companies", *Petroleum Intelligence Weekly*, Special Supplement Issue, 11 décembre 1989, p. 1 et 4.

Étant donné le peu de production faite par les majeures, les grandes SPN des pays producteurs sont presque assurées d'avoir une influence grandissante sur le marché international durant les années 1990. Les trente sociétés nationales du tableau 9 contrôlent plus de 90 p.100 des réserves pétrolières de toutes les grandes sociétés. Les dix plus importants propriétaires de réserves de gaz naturel à l'extérieur du bloc communiste se trouvent dans des pays membres de l'OPEP, à l'exception de la société Pemex du Mexique, et ils possédaient, à la fin de 1988, plus de 70 p. 100 des réserves gazières prouvées du monde non communiste. Voici ce qu'en dit PIW :

Essentiellement, les activités des grandes sociétés d'État sont déterminantes pour l'avenir de la production pétrolière étant donné que le rapport entre leurs réserves et leur production excède de loin celui des majeures internationales et des autres sociétés. Par exemple, presque toutes les grandes sociétés pétrolières nationales peuvent continuer de produire aux taux actuels pendant 50 à 200 ans, tandis que les majeures internationales n'ont des réserves que pour 8 à 14 ans. Et avec les programmes déjà en cours dans la plupart des pays du Golfe et qui

visent à accroître considérablement les réserves et la capacité de production, l'écart entre les grandes sociétés d'État et le reste de l'industrie devrait s'élargir encore...

Si, comme beaucoup le croient, le gaz naturel est vraiment le combustible de l'avenir, les grandes sociétés pétrolières nationales sont assurément avantagées. En effet, bien que la production soit maintenant dominée par les majeures internationales, d'autres sociétés commerciales et de petites sociétés d'État, ce sont les grandes sociétés d'État qui possèdent la plus grande partie des réserves... Les quatre principaux propriétaires de réserves gazières en dehors du monde communiste - la NIOC d'Iran, l'Aramco d'Arabie Saoudite, la QGPC du Katar et l'Adnoc d'Abu Zabi - possèdent plus de 50 p. 100 des réserves à l'extérieur des pays communistes. (PIW, 11 décembre 1989, p. 3)

C. Petróleos de Venezuela, S.A. (PDVSA)

Contexte

Le Venezuela a commencé à produire du pétrole avant la Première Guerre mondiale. En 1928, il en était devenu le deuxième principal producteur, surclassé par les États-Unis seulement, et le principal exportateur. L'exploitation du bassin du lac Maracaibo a commencé dans les années trente, et des concessions ont été accordées à des sociétés pétrolières étrangères. Jusqu'en 1935, l'État n'est pratiquement pas intervenu dans les activités de ces sociétés, mais la chute des prix du pétrole, vers le milieu des années 30, a poussé le gouvernement vénézuélien à augmenter les taux des redevances et les impôts. En 1958, le Venezuela touchait 65 p. 100 des profits.

En 1960, l'année où le Venezuela a aidé à former l'OPEP, la société d'État Corporacion Venezolana del Petróleo (CVC) était créée et obtenait le contrôle d'une partie du marché pétrolier intérieur. Plusieurs contrats de service ont par la suite été signés avec des sociétés étrangères et CVP était associée à elles. En 1971, le gouvernement étendait son contrôle sur l'industrie pétrolière avec l'adoption d'une loi portant sur le retour à l'État des hydrocarbures, qui imposait de nouvelles contraintes aux sociétés étrangères et stipulait que toutes les concessions redeviendraient la propriété de l'État à l'expiration des permis en vigueur. (É.-U., ministère de l'Énergie, 1977)

En 1974, le nouveau gouvernement vénézuélien était déterminé à profiter des politiques offensives d'établissement des prix de l'OPEP. Le 29 août 1975, il adoptait une loi réservant l'industrie pétrolière exclusivement à l'État. La nationalisation avec indemnisation est entrée en vigueur le 1^{er} janvier 1976 et la plus importante mise en commun d'investissements américains en Amérique latine est passée sous le contrôle de l'État. Une société pétrolière nationale, Petróleos de Venezuela, S.A., était créée pour gérer les avoirs des 13 concessions étrangères nationalisées et de CVP, la

première société pétrolière nationale du pays. Après plusieurs réorganisations qui ont pris fin en 1986, les 14 premiers services ont été regroupés pour former les trois filiales entièrement intégrées de la PDVSA.

Petróleos de Venezuela est la plus importante entreprise du Tiers monde, et le bien-être économique du Venezuela dépend énormément de ses activités. En 1988, ses ventes totalisaient 9,5 milliards de dollars US et ses recettes en devises étrangères s'élevaient à 8,2 milliards de dollars US. En 1987, 58 p. 100 des recettes du Venezuela et 85 p. 100 de ses recettes en devises provenaient de l'industrie pétrolière. La PDVSA génère environ le cinquième du PNB du pays.

La société est lourdement imposée. En 1988, le taux de l'impôt sur le revenu applicable était de 67,7 p. 100 (moins la réduction maximale de 2 p. 100 du revenu imposable pour les nouveaux investissements), et un impôt de 16 2/3 p. 100 s'applique à la production d'hydrocarbures liquides. Un impôt est aussi perçu sur la valeur des exportations d'hydrocarbures; en 1988, la taxe à l'exportation était égale à 20 p. 100 du prix moyen du baril vendu.

En 1988, le revenu total de la PDVSA était de 3,61 milliards de dollars canadiens (c'est-à-dire 137,9 milliards de bolivars, aux taux de conversion de 38,2 bolivars au dollar canadien). Après déduction des coûts et dépenses de 1,12 milliard de dollars canadiens, de la taxe à l'exploitation de 0,62 milliard et de l'impôt sur le revenu de 1,48 milliard, son revenu net était de 387 millions, toujours en dollars canadiens. Son actif total, à la fin de 1988, s'élevait à 4,9 milliards de dollars canadiens et son capital-actions total, à 4,2 milliards de dollars canadiens (PDVSA, 1989, p. 58 et 59).

Mandat

Le mandat de la PDVSA est énoncé dans le décret n° 1123, daté du 30 août 1975, dont les dispositions principales sont énoncées ci-dessous:

La PDVSA a pour mandat de planifier, de coordonner et de superviser les activités des sociétés qu'elles possèdent et de s'assurer que leurs activités d'exploration, d'extraction, de transport, de fabrication, de raffinage, d'entreposage, de vente ainsi que toutes les autres activités pertinentes concernant le pétrole et les autres combustibles fossiles sont efficaces. Dans l'exercice de ses fonctions, la société est régie par la Loi organique de 1975 réservant au gouvernement l'industrie et le commerce des combustibles fossiles, loi qui a entraîné la nationalisation des sociétés pétrolières étrangères au Venezuela.

Le **fonds d'établissement** de la société s'élevait à 65,4 millions de dollars canadiens (2,5 milliards de bolivars). À la fin de 1988, le capital souscrit de la société était porté à 3,36 milliards de dollars canadiens. La PDVSA a aussi reçu la majeure partie des avoirs étrangers expropriés, qui ont été estimés à 5 milliards de dollars US par le ministère de l'Énergie des États-Unis.

Elle compte neuf **administrateurs**, qui sont nommés par le Président de la république, et dont un représente les employés. Le président et le vice-président sont également nommés par le président du pays, qui les choisit de préférence parmi les membres du conseil d'administration. Leur mandat est de quatre ans.

En ce qui concerne les **questions d'ordre financier** de la PDVSA, le conseil d'administration est chargé d'examiner, d'approuver et de coordonner les budgets d'investissement et de fonctionnement des sociétés et des filiales. Il présente le rapport annuel des activités, le bilan de l'état des profits et pertes à l'assemblée générale des actionnaires. Il planifie les activités de la société et évalue les résultats de ses décisions. Le contrôleur principal (et son substitut) est nommé à l'assemblée annuelle des actionnaires pour un an, et son mandat peut être prolongé. Ses attributions sont celles énoncées dans le Code des affaires du Venezuela.

Liens avec le gouvernement vénézuélien

Le gouvernement vénézuélien, seul actionnaire de la société, est responsable de sa direction générale et de sa gestion. Les réunions de la société sont présidées par le ministre des Mines et des Combustibles fossiles (maintenant le ministre de l'Énergie et des Mines). Le gouvernement y est aussi représenté par d'autres ministres désignés par le président du Venezuela. La société est liée par les décisions prises au cours de ces réunions.

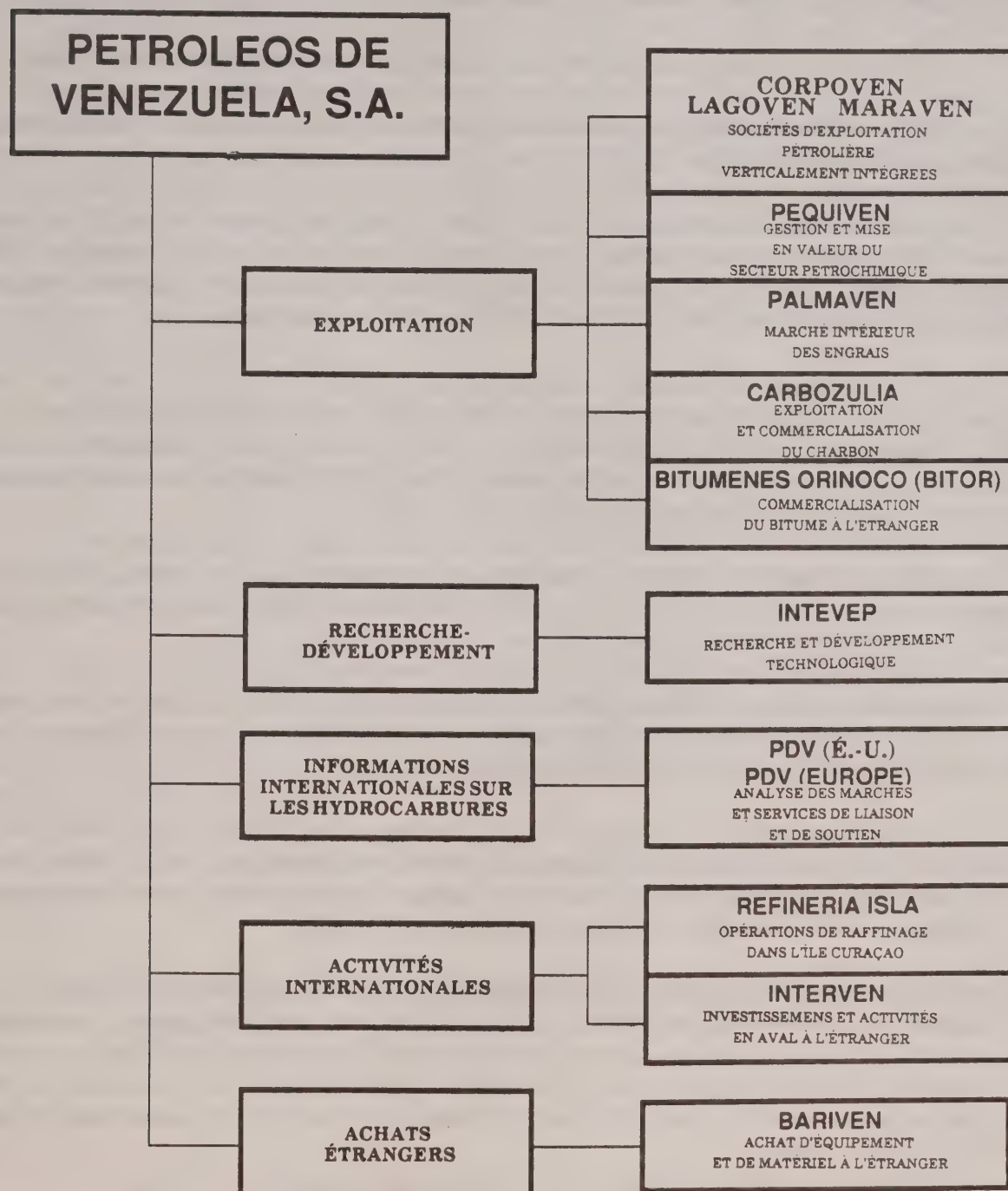
La politique sur le pétrole est dictée par le ministre et interprétée par la PDVSA dans le cadre de discussions. La société assure la planification générale de l'entreprise et doit approuver le budget de chaque filiale avant de le soumettre à l'approbation du gouvernement. Bien qu'elle soit une société d'État, la PDVSA est une entreprise commerciale et non sociale.

Organisation

La PDVSA, la société de portefeuille de l'industrie pétrolière du Venezuela, comprend 13 filiales, regroupées en fonction des cinq activités qui apparaissent à la figure 23. La PDVSA et ses filiales forment une grande société entièrement intégrée dans le domaine énergétique: pétrole, gaz naturel, produits pétrochimiques, bitume et charbon.

Trois sociétés pétrolières entièrement intégrées – **Corpoven, Lagoven et Maraven** – s'occupent de l'exploration, de la production, du raffinage, de la commercialisation, de l'exportation et du transport terrestre et maritime du pétrole. Elles se font concurrence pour l'atteinte des objectifs de l'entreprise, les ressources et les services offerts à la population, mais non pour les prix au détail, qui sont fixés par le gouvernement. Le réseau de transport maritime de Lagoven est la plus importante compagnie de navigation du Venezuela.

Figure 23: Organigramme de la société Petróleos de Venezuela



Source: Petróleos de Venezuela, S.A., *Rapport annuel 1988*, Caracas, avril 1989, p. 2-3; et notes fournies par la PDVSA au sujet de la Bariven, S.A..

Pequiven exploite l'industrie pétrochimique vénézuélienne grâce à des usines qui lui appartiennent exclusivement et en association avec des investisseurs nationaux et étrangers. L'expansion continue de la production pétrochimique vise particulièrement à accroître la valeur des réserves importantes de gaz naturel du pays.

La **Palmaven**, filiale créée en 1987, distribue des engrais sur le marché vénézuélien et fournit de l'aide technique dans le domaine de l'agriculture. La consommation nationale d'engrais est subventionnée, et la Palmaven est compensée pour ses prix de vente réduits.

La **Carbozulia**, filiale de la PDVSA depuis 1986, s'occupe de la production commerciale des bassins houillers de Guasare, à l'ouest du Venezuela. En association avec la société de charbon ARCO et AGIP Carbone (membre du groupe de l'ENI), la PDVSA étend sa production sur le marché international.

La **Bitumenes Orinoco (Bitor)**, filiale créée en 1988, s'occupe de l'exploitation et de la commercialisation du bitume extrait de la ceinture de l'Orénoque. Bitor a construit une usine pour produire l'"Orimulsion", un combustible non traditionnel, composé à 70 p. 100 de bitume et à 30 p. 100 d'eau, qu'elle a commencé à vendre en Europe avec la participation de BP Bitor Ltd.

Intevap fait des travaux de recherche-développement pour le groupe PDVSA et concentre ses activités sur la manipulation et l'amélioration des pétroles bruts lourds et extra-lourds et sur les combustibles non traditionnels.

Interven s'occupe du programme international de la PDVSA, offrant des services spécialisés pour les investissements en aval aux États-Unis et en Europe. La PDVSA est associée à quatre entreprises étrangères.

- (1) La PDVSA détient 50 p. 100 de la Nynas Petroleum de Suède, qui exploite deux raffineries en Suède et une en Belgique. Cette association permet au Venezuela de vendre, par jour, 40 000 barils de pétrole brut qui sont transformés en lubrifiants et en produits d'asphalte et vendus en Europe.
- (2) La PDVSA et Veba Oel possèdent chacune 50 p. 100 de la Ruhr Oel GmbH, qui exploite trois raffineries en Allemagne de l'Ouest, où la PDVSA peut faire traiter environ 145 000 barils de pétrole brut par jour. Veba vend en Allemagne les produits pétroliers et pétrochimiques qui en résultent et verse à la PDVSA le produit de ses ventes, déduction faite de ses coûts de raffinage, de transport et de commercialisation.
- (3) La PDVSA et la Southland Corp. détiennent chacune 50 p. 100 des intérêts de la Citgo Petroleum Corp., qui exploite la raffinerie du lac Charles aux États-Unis. La PDVSA peut y faire traiter 130 000 barils par jour de pétrole lourd à teneur élevée en soufre et de produits intermédiaires, avec la possibilité d'augmenter ce volume à 200 000 barils par jour. La Citgo alimente environ 8 000 stations-service aux États-Unis.

- (4) La PDVSA détient la totalité des actions de la société de raffinage Champlin et de sa raffinerie de Corpus Christie au Texas, qu'elle a achetée de la société Union Pacific. D'après le contrat conclu, elle doit fournir 140 000 barils de pétrole brut et de produits intermédiaires par jour et peut augmenter cette quantité à 160 000 barils. La société Champlin vend des produits sans nom à des terminaux indépendants aux États-Unis.

La PDVSA a signé une déclaration d'intention avec la société UNOCAL pour exploiter une coentreprise de raffinage, de distribution et de commercialisation, dans une raffinerie située dans la région de Chicago et dans près de 4 000 stations service. La PDVSA alimenterait la raffinerie avec 135 000 barils de pétrole brut vénézuélien. Elle a aussi signé une déclaration d'intention avec la British Petroleum pour créer en coparticipation une société de soutage maritime aux États-Unis et dans le nord de l'Europe, ce qui permettrait au Venezuela d'écouler 60 000 barils de pétrole à teneur élevée en soufre par jour.

Ces initiatives mettent en lumière la stratégie que la PDVSA a adoptée pour trouver des marchés étrangers à long terme pour le pétrole brut du pays et pour générer de plus grands profits en aval grâce à la vente de produits à valeur ajoutée.

Refineria Isla exploite une raffinerie et un terminal maritime loués à l'île Curaçao. Cette raffinerie utilise exclusivement du pétrole vénézuélien et peut traiter jusqu'à 300 000 barils de pétrole brut par jour.

Bariven s'occupe d'acheter à l'étranger de l'équipement et du matériel qui ne se trouvent pas au Venezuela. Bariven achète au nom des sociétés pétrolières, pétrochimiques et houillères du pays et centralise ses activités pour assurer le contrôle de la qualité et le respect de délais de livraison raisonnables, ainsi que pour réduire les coûts au minimum.

PDV (É.-U.), à New York, et **PDV (Europe)**, à Londres, sont des centres de renseignements sur le marché qui offrent des services d'analyse, de liaison et de soutien.

La PDVSA exploite un centre pédagogique spécialisé, chargé de la formation des cadres et du personnel de l'entreprise, dont l'effectif est de 45 000 employés.

Activités

En 1988, la production de pétrole du Venezuela était en moyenne de 1,9 million de barils par jour, soit 204 000 barils par jour de plus qu'en 1987. En 1988, avec la production de 98 000 barils par jour de liquides de gaz naturel, la production totale des hydrocarbures liquides a atteint 2,0 millions de barils par jour. Fait à noter, la production du pétrole brut léger et à densité moyenne a augmenté de 198 000 barils par jour (augmentation partiellement compensée par la réduction de la production du pétrole brut lourd).

Le Venezuela maintient délibérément sa capacité de production au-dessus de son niveau de production. Grâce à des forages d'exploration et de reconnaissance, aux travaux effectués sur d'autres puits et à diverses mesures de récupération assistée, sa capacité de production a augmenté, en 1988, de 522 000 barils par jour pour atteindre 2,67 millions de barils par jour, comparativement à son rendement réel qui est de 1,90 million de barils par jour. Cette capacité excédentaire donne au Venezuela la possibilité de mélanger ses pétroles bruts exportés pour les besoins particuliers d'une raffinerie et d'augmenter sa production dans les plus brefs délais s'il y avait des problèmes d'approvisionnement en pétrole dans d'autres pays.

La production de gaz naturel a atteint 3,7 milliards de pieds cubes par jour en 1988, dont 1,2 milliard ont été réinjectés dans les réservoirs pour la pressurisation; 2,1 milliards de pieds cubes par jour ont été utilisés par les usines de production pétrochimique et les raffineries du Venezuela.

À la fin de 1988, on estimait à 58,5 milliards de barils les réserves prouvées du Venezuela en pétrole brut traditionnel, soit une augmentation nette de 420 millions de barils par rapport à 1987. Les réserves prouvées de gaz naturel s'élèvent à 101,5 billions de pieds cubes, une augmentation nette de 610 milliards de pieds cubes par rapport à 1987. On estime que les énormes dépôts de pétrole lourd et de bitume du Venezuela dans la ceinture de l'Orénoque contiennent environ 270 milliards de barils de pétrole, dont 12 milliards sont récupérables dans les conditions actuelles.

En 1988, les raffineries vénézuéliennes ont traité en moyenne 945 000 barils par jour de pétrole brut, et celle de Curaçao en a traité 190 000 barils par jour de plus. La capacité intérieure de raffinage s'élève environ à 1 250 000 barils par jour, à laquelle viennent s'ajouter les 300 000 barils par jour de la raffinerie de Curaçao. Les intérêts que le Venezuela possède dans des raffineries aux États-Unis, en Allemagne de l'Ouest, en Suède et en Belgique augmentent sa capacité de 500 000 barils par jour. La capacité totale de raffinage de la PDVSA, c'est-à-dire sa capacité intérieure et étrangère, a permis de raffiner 80 p 100 de la production nationale de pétrole brut en 1988, par rapport à 77 p. 100 en 1987.

En 1988, le volume moyen des exportations de pétrole brut et de produits pétroliers du Venezuela a atteint 1,65 million de barils par jour. La vente de produits pétroliers a totalisé 1,24 million de barils par jour, et les ventes de pétrole brut à des tierces parties se sont élevées à 0,38 million de barils par jour. C'est donc dire que les trois quarts du pétrole exporté du Venezuela l'a été sous forme de produits. En outre, 52 p. 100 des produits exportés étaient des distillats, de l'essence et d'autres produits à forte valeur ajoutée.

La PDVSA a pour priorité, dans ses activités en aval, de donner de l'expansion à ses entreprises en participation et de chercher à en établir de nouvelles. Elle s'attache tout particulièrement à maximiser la souplesse et le rendement de ses méthodes de raffinage et de ses procédés pétrochimique, à rationaliser ses canaux de distribution et de commercialisation, à percer de nouveaux marchés et à réduire ses coûts.

Le Venezuela est signataire de l'Accord de San José, qui garantit un approvisionnement en hydrocarbures de 130 000 barils par jour à neuf pays de l'Amérique centrale et des Caraïbes. La PVDSA se fait payer au prix du marché, le coût des concessions étant assumé par le ministère des Finances. La société n'accorde pas d'aide sous d'autres formes aux pays en voie de développement.

Remarques

La PVDSA fonctionne beaucoup plus comme une entreprise privées, même si elle appartient au gouvernement vénézuélien. Conformément à la loi, toutefois, elle est indéniablement sous le contrôle du gouvernement, car les membres de son conseil d'administration sont choisis par le président du pays et elle est liée aux décisions prises durant les assemblées des actionnaires qui sont présidées par le ministre de l'Énergie et des Mines.

Le Comité n'a pu obtenir de renseignements précis au sujet du contrôle financier de la société, mais il sait que des vérificateurs privés examinent ses livres. Contrairement aux autres sociétés pétrolières nationales étudiées ici, la PDVSA ne semble pas régie par des dispositions de la loi qui réserveraient un rôle au gouvernement dans ses activités.

La PDVSA étend ses activités à l'étranger essentiellement parce que sa production de pétrole excède la consommation nationale. Ses investissements dans les activités de raffinage et de pétrole à l'étranger lui assurent des débouchés pour le pétrole qu'elle produit et les produits à valeur ajoutée. La société traite actuellement plus des quatre cinquièmes du pétrole brut qu'elle produit dans ses raffineries au Venezuela ou ailleurs. Elle étend sa production pétrochimique intérieure dans le but de transformer le gaz naturel dont la production augmente.

La PDVSA met l'accent sur le développement de nouvelles technologies, surtout pour augmenter les débouchés commerciaux des énormes ressources de pétrole lourd et de bitume du pays. Elle a mis à l'essai avec succès une émulsion de bitume et d'eau comme combustible de chaudière dans plusieurs pays, y compris le Canada. Elle a vendu 50 000 barils par jour d'Orimulsion en 1989, à titre expérimental, et espère en vendre beaucoup en Europe d'ici le milieu des années 1990.

La PDVSA a mis en place un programme pour remplacer le matériel et les fournitures importés qu'elle utilise par des produits faits au pays. Des groupes de travail ont passé en revue plus de 100 projets de remplacement de produits importés comme des valves, des tubes, du matériel rotatif, des produits chimiques, du matériel de forage et des instruments. Entre 1984 et 1988, ses dépenses pour des produits fabriqués au Venezuela ont augmenté d'environ 250 p. 100. Ces mesures qui visent à renforcer, à intégrer et à rationaliser le secteur manufacturier du pays doivent aussi encourager la pénétration de marchés d'exportation. Des efforts semblables sont déployés pour alimenter en produits vénézuéliens les services de génie et les

services techniques.

Petróleos de Venezuela semble avoir mis en oeuvre un plan stratégique à long terme, de façon très coordonnée, pour se tailler une place solide sur le marché international du pétrole tout en renforçant ses activités intérieures.

D. Japan National Oil Corporation (JNOC)

Contexte

Le gouvernement et les entreprises entretiennent depuis longtemps d'étroites relations de travail au Japon. Dans les années 1950, le Japon a reconstruit ses installations de raffinage et de commercialisation du pétrole, détruites par la guerre, avec l'aide de sociétés pétrolières étrangères. En échange, ces sociétés ont signé des contrats à long terme pour alimenter le marché japonais en pétrole et ont monopolisé environ 75 p. 100 de la capacité de raffinage du Japon. Devant cette situation, le gouvernement a adopté en 1962 une loi organique sur le pétrole pour limiter les activités des sociétés pétrolières étrangères et permettre aux sociétés nippones d'exploiter des sources de pétrole plus diversifiées (É.-U., ministère de l'Énergie, 1977).

La Japan National Oil Corporation (JNOC) a été créée en octobre 1967 sous le nom de Japan Petroleum Development Corporation (JPDC), à une époque où le pétrole en tant que source d'énergie prenait rapidement de l'importance. Le Japon dispose de peu de ressources pétrolières intérieures et doit importer du pétrole pour répondre à ses besoins grandissants. Il est donc essentiel à la survie économique et sociale du pays qu'il assure son approvisionnement à long terme. Le Japon importe plus de 80 p. 100 de l'énergie dont il a besoin, et le pétrole représente environ 56 p. 100 de sa demande énergétique totale.

Les activités initiales de la JPDC se limitaient à fournir des capitaux, des prêts et des garanties de prêts pour les projets d'exploration pétrolière outre-mer ainsi que des conseils techniques au secteur privé. En 1971, vint s'ajouter l'exploration pétrolière sur le plateau continental du Japon. En 1972, le gouvernement créait le Centre de recherche technologique, dont le mandat consiste à préparer et à rassembler diverses données et à mettre au point des technologies dans des domaines comme la géologie, la géophysique, le forage et la production. Au cours de la même année, la JPOC a commencé à consentir des prêts à des sociétés pétrolières privées pour qu'elles achètent du pétrole en vue d'accroître les stocks commerciaux existants.

En 1975, la JPOC a commencé à offrir des participations et à consentir des prêts pour une société mixte de stockage. Elle a aussi commencé à offrir des capitaux neufs et des prêts pour les projets de sables pétrolifères et de schistes bitumineux; elle a été autorisée à négocier directement avec les pays producteurs de pétrole et à acquérir des droits d'exploration.

En juin 1978, la société est devenue la Japan National Oil Corporation (JNOC) et a commencé à accumuler des réserves de pétrole au-delà des 90 jours d'approvisionnements déjà accumulés par les sociétés pétrolières privées. Au milieu de 1988, elle avait construit trois installations nationales de stockage et en avait sept autres en chantier. Elle effectue depuis 1980 des études géologiques des ressources outre-mer. Dans le cadre de ce programme, elle a effectué chaque année depuis 1980 des études géologiques et géophysiques dans les mers qui baignent l'Antarctique.

À la fin de 1988, la construction du nouveau Centre de recherche technologique de la JNOC était achevée. Ce centre de recherche joue quatre rôles:

- effectuer des travaux de recherche-développement pour mettre au point de nouvelles technologies d'exploration et de production pétrolières;
- fournir des services techniques aux entreprises privées et à ceux qui utilisent les découvertes et les installations de recherche du Centre;
- assurer de la formation pour parfaire les connaissances des ingénieurs pétroliers japonais et étrangers;
- faire conjointement de la recherche avec des pays producteurs de pétrole et échanger des techniques de pointe.

L'importance des activités de la JNOC est considérable. En effet, entre 1967 et 1988, elle a offert environ 10,8 milliards de dollars canadiens en participations et en prêts (soit 1 357 milliards de yens convertis au taux de 125 yens au dollar canadien, même si le taux était bien inférieur dans les années 1970) et consenti des garanties de prêts s'élevant à 6,4 milliards de dollars canadiens. En 1988, quelque 25 entreprises financées par la JNOC produisaient ou allaient produire du pétrole et du gaz. Environ 70 entreprises menaient des activités d'exploration et d'exploitation, dont cinq au large des côtes du Japon. La même année, la production de pétrole des sociétés financées par la JNOC s'élevait à 1,3 million de barils par jour. De ce nombre, environ 427 000 barils ont été consommés au Japon, ce qui représentait 12,4 p. 100 des 3 448 000 barils de pétrole brut importés par le Japon. Le gouvernement veut que, d'ici 1995, 30 p. 100 des besoins en pétrole brut du pays soient satisfaits par les entreprises financées par la JNOC.

À la fin de l'exercice 1987-1988, le gouvernement japonais avait investi 9,6 milliards de dollars canadiens en participations dans la JNOC. Il avait versé 25,6 milliards de dollars canadiens de plus pour couvrir le coût des intérêts et les dépenses en recherche-développement. La JNOC a reçu d'autres fonds provenant de la vente de débentures, d'emprunts faits auprès de créanciers publics et privés, et d'autres sources. Ses recettes totales pour la période allant de 1967 à 1988 ont dépassé 100 milliards de dollars canadiens, somme qui montre combien le Japon tient à garantir ses approvisionnements à long terme en pétrole. Les principales dépenses durant la même période comprennent 48,1 milliards de dollars canadiens pour différentes

activités de stockage et 10,7 milliards de dollars canadiens en participations et en prêts pour l'exploitation pétrolière.

Mandat

Le mandat de la JNOC est énoncé dans la Loi n° 83 de 1978 (*Japan National Oil Corporation Law*). Voici un aperçu des principales dispositions de cette loi.

La Japan National Oil Corporation a **pour mandat** d'assurer au Japon un approvisionnement stable et économique en pétrole et en gaz naturel en fournissant les fonds nécessaires à leur exploration et à leur exploitation et en augmentant les stocks pétroliers nationaux.

Les **fonds d'établissement** de la société s'élève à 4 milliards de yens (environ 32 millions de dollars canadiens) et le gouvernement peut verser des sommes supplémentaires s'il le juge nécessaire.

La société doit compter au maximum **dix cadres**, dont un président, un vice-président et huit administrateurs et, tout au plus, deux vérificateurs. Le président et les vérificateurs sont nommés par le ministre du Commerce international et de l'Industrie; c'est le président qui nomme le vice-président et les administrateurs après avoir obtenu l'approbation du ministre. Les membres sont investis d'un mandat de trois ans qui peut être prolongé.

Pour mener à bien son mandat, la société doit poursuivre les **activités** suivantes:

- investir dans l'exploration pétrolière;
- consentir des prêts pour l'exploitation pétrolières à des organismes publics étrangers uniquement;
- garantir les fonds consacrés à l'exploration et à l'exploitation du pétrole outre-mer;
- étudier les structures géologiques susceptibles de renfermer du pétrole et du gaz;
- acquérir les droits d'exploration outre-mer quand seul un organisme public peut le faire;
- consentir des prêts pour constituer et maintenir des stocks nationaux de pétrole.

La JNOC négocie souvent, avec les pays d'accueil et au nom de sociétés pétrolières nippones, les conditions des entreprises d'exploration dans lesquelles elles détiennent des intérêts.

En ce qui concerne le **contrôle financier**, la société doit préparer pour le ministre du Commerce international et de l'Industrie le budget annuel, le programme d'entreprise, le plan et les états financiers, y compris l'état des profits et pertes.

Pour ce qui est des **prêts et des obligations**, la société peut acquérir des prêts à court et à long terme et émettre des obligations avec l'approbation du ministre du Commerce international et de l'Industrie. Le gouvernement peut garantir les capitaux empruntés pour les prêts et les obligations.

La **supervision** de la société relève du ministre du Commerce international et de l'Industrie qui peut, à ce titre, donner des directives à la JNOC.

Liens avec le gouvernement japonais

Le gouvernement japonais est le seul actionnaire de la Société et exerce son autorité sur elle par l'intermédiaire du ministre du Commerce international et de l'industrie. L'Agence des ressources naturelles et de l'énergie, une division du ministère du Commerce international et de l'industrie, fixe les objectifs d'exploration et de production pétrolières des sociétés japonaises. Elle donne aussi des conseils au gouvernement au sujet des formes d'aide dont la société a besoin pour atteindre ses objectifs, et elle établit les objectifs de stockage du pétrole pour les secteurs public et privé, sous réserve de l'approbation, par le ministère des Finances, des budgets consacrés à ces activités. Les rapports de la JNOC avec le gouvernement japonais, les banques et les entreprises privées sont illustrés à la figure 24.

Organisation

La JNOC est organisée en trois grands secteurs:

- (1) l'exploration et l'exploitation pétrolières et gazières;
- (2) le stockage du pétrole;
- (3) la recherche-développement.

En septembre 1989, 70 sociétés de projet financées par la JNOC faisaient de l'exploration pétrolière dans 23 pays, et 25 autres participaient aux activités de production. Bien que la société privilégie les activités en Chine et en Asie du sud-est, les entreprises qu'elle finance mènent leurs activités dans bien des parties du monde, y compris le Canada (Arctic Petroleum Corp. du Japon (APJC); Canada Oil Sands Co., Ltd. (CANOS); Japan Oil Sands Co. Ltd. (JOSCO); et CANPEX Co., Ltd.).

Le stockage du pétrole au Japon est effectué par la JNOC et le secteur privé. La JNOC finance les sociétés pétrolières japonaises depuis 1972 pour les aider à stocker du pétrole et, depuis 1980, elles accumulent des réserves de pétroles au-delà des 90 jours d'approvisionnement déjà accumulés. Le gouvernement japonais a décidé toutefois que c'était insuffisant et, en 1978, il a obligé la JNOC à entreprendre un autre programme de stockage du pétrole. Les réserves nationales seront

Figure 24: Rapports de la JNOC avec d'autres établissements associés à l'industrie pétrolière du Japon

[illegible]

Comme la demande du Japon en gaz de pétrole liquéfié augmente rapidement et que les trois quarts des gaz consommés sont importés, le gouvernement a établi un programme de stockage de ces gaz en 1981. La JNOC consent aussi des prêts dans le cadre de ce programme, dont l'objectif de 50 jours d'approvisionnement a été atteint en 1988.

Le nouveau Centre de recherche technologique de la JNOC est déterminant pour la société, qui s'est fixé pour objectif d'améliorer ses techniques d'exploration et de production pétrolières au Japon. Grâce à ses programmes de formation, le Centre permet aussi de consolider les relations entre le Japon et les pays en développement producteurs de pétrole.

Pour soutenir ses différentes activités, la JNOC compte sur huit bureaux de représentation installés outre-mer, soit à Londres, à Houston, à Washington, à Lima, à Paris, à Beijing, à Bahreïn et à Jakarta. Elle a aussi neuf bureaux de représentation pour le stockage des réserves nationales aux emplacements où se trouvent les installations de stockage ou à eux où elles sont en construction. L'organigramme de la JNOC se trouve à la figure 25.

Activités

Pour des raisons pratiques, le mandat de la JNOC comporte sept fonctions.

(1) Affectation de fonds à l'exploration

La JNOC affecte des capitaux propres et des prêts non garantis à l'exploration pétrolière effectuée par des entreprises privées japonaises qui exercent leurs activités outre-mer ou au large des côtes du Japon, y compris les activités d'exploration pour le gaz naturel, dans les schistes et les sables bitumineux. Entre 70 et 80 p. 100 du coût des projets est garanti par une entreprise mise conjointement sur pied par la JNOC et le secteur privé japonais.

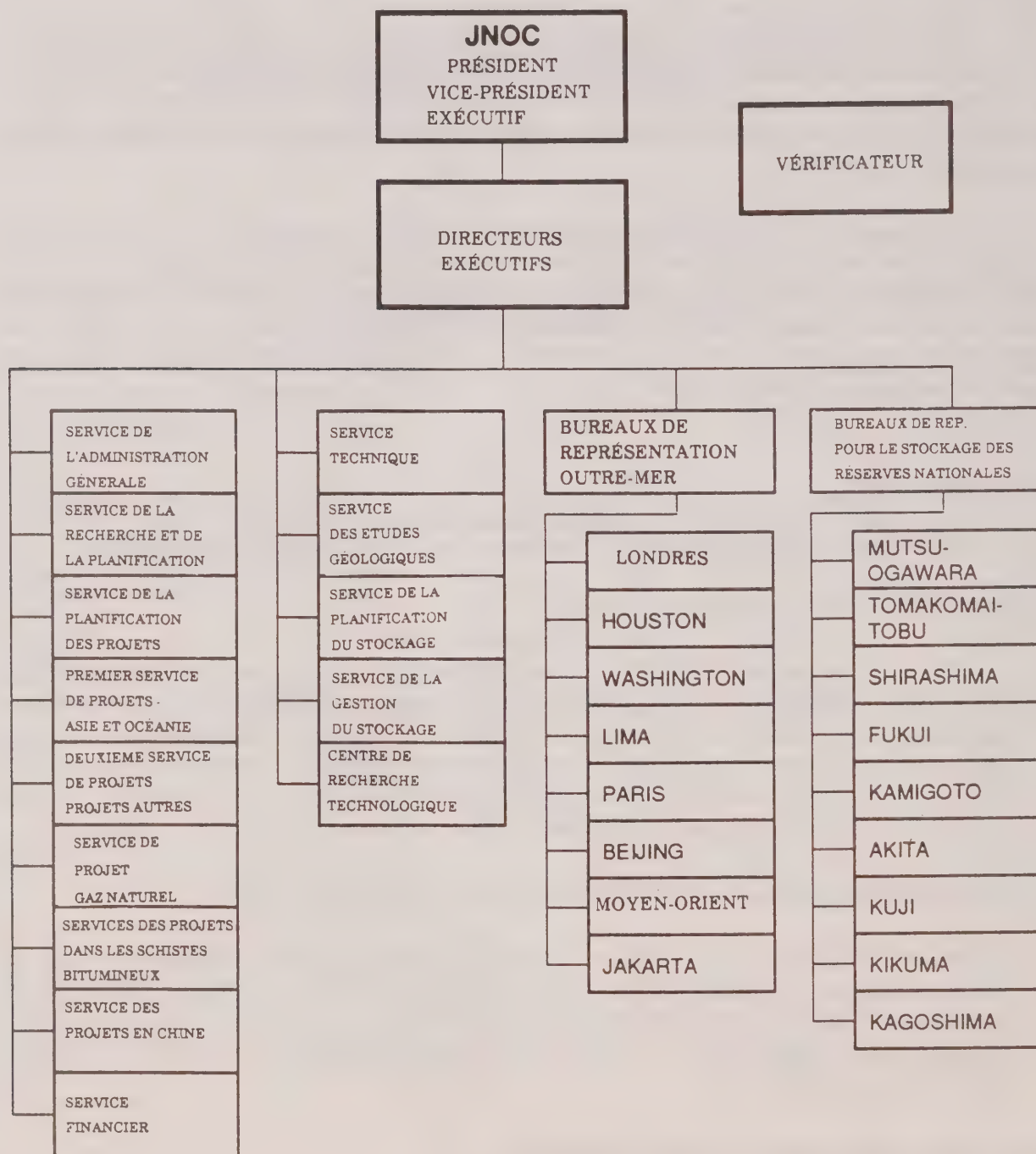
(2) Garantie des prêts d'exploitation consentis par les banques

Lorsque l'exploration pétrolière a permis de découvrir des réserves et que l'on passe à l'étape de l'exploitation, l'entreprise qui s'occupe du projet emprunte des fonds pour l'exploitation à la Banque Export-Import du Japon et à des banques commerciales japonaises. La JNOC peut garantir entre 60 et 70 p. 100 de ces prêts à l'exploitation.

(3) Études géologiques et géophysiques

À la demande de gouvernements étrangers ou de sociétés pétrolières nationales, la JNOC effectuera gratuitement des études géophysiques et géologiques de surface, des études de sismicité, des forages stratigraphiques ou de la formation technique. Tous les rapports sur les études sont remis au pays hôte.

Figure 25: Organigramme de la Japan National Oil Corporation



Source: Japan National Oil Corporation, *JNOC*, Rapport annuel, Tokyo, septembre 1989, p. 22-23.

(4) Acquisition d'intérêts dans l'exploration pétrolière

La JNOC acquiert directement des intérêts dans l'exploration pétrolière dans les pays producteurs où la participation gouvernementale est primordiale au cours des étapes préliminaires. Les intérêts acquis par la JNOC sont transférés aux entreprises privées en moins d'un an.

(5) Établissement de stocks pétroliers et promotion du stockage

Pour maintenir et accroître les stocks pétroliers du Japon, la JNOC consent des prêts aux entreprises privées pour leur permettre d'acheter du pétrole aux fins du stockage. Elle verse aussi des capitaux propres et consent des prêts aux entreprises en participation de stockage pétrolier, constituées dans le but précis de construire et d'exploiter de nouvelles installations d'entreposage au moyen d'arrangements de location avec des entreprises qui stockent du pétrole. Elle s'occupe également du programme national de stockage afin d'accroître les stocks nationaux.

(6) Recherche-développement

La JNOC encourage la recherche-développement en techniques pétrolières par l'entremise du Centre de recherche technologique, créé en 1972 en collaboration avec le secteur privé et maintenant établi dans ses nouvelles installations.

(7) Collecte de renseignements sur l'exploitation pétrolière dans le monde

La JNOC rassemble des renseignements sur l'exploitation pétrolière à l'échelle internationale, par l'intermédiaire de ses bureaux de représentation situés dans huit villes importantes à travers le monde.

Pays en voie de développement

Depuis 1980, la JNOC effectue des études géologiques et géophysiques dans des pays en voie de développement. Elle le fait gratuitement et rien n'engage les pays en question à expédier au Japon le pétrole ou le gaz éventuellement découvert. Le budget annuel de la JNOC pour cette activité est d'environ 20 millions de dollars canadiens. Le Centre de recherche technologique de la société accueille aussi des stagiaires des pays en voie de développement.

Remarques

À l'instar de Petro-Canada, la JNOC a été créée pour garantir un approvisionnement stable en pétrole pour le pays. Cependant, le mandat de la JNOC est limité au pétrole (alors que celui de Petro-Canada s'étend à toutes les formes

d'«énergie»); la JNOC joue un rôle de soutien et non un rôle opérationnel; de plus, elle n'a aucune activité en aval. À certains égards, ses responsabilités ressemblent beaucoup à celles de Petro-Canada au début.

En plus de pouvoir agir au nom du gouvernement japonais dans les transactions entre États, la JNOC peut réduire les risques que présentent, pour le secteur privé, certains projets d'exploration et de mise en valeur de longue durée, dont les résultats ne sont pas garantis. Comme elle finit par recouvrer une grande partie de son aide financière, elle peut libérer les crédits pour d'autres projets. En ne procédant que par associations avec le secteur privé, la société est assurée qu'une fois lancé, un projet sera mené à terme sans autre intervention directe du gouvernement.

La présence au conseil d'administration de la JNOC de deux vérificateurs responsables devant le ministre du Commerce international et de l'Industrie assure le contrôle permanent des activités financières de la société et de ses autres activités ayant des répercussions financières. Le gouvernement japonais est aussi tenu périodiquement au courant des activités et de la situation financière de la société, car celle-ci doit soumettre au même ministre ses budgets annuels, ses plans financiers et les états de ses profits et pertes.

C'est l'Agence des ressources naturelles et de l'énergie, elle-même une direction du ministère du Commerce international et de l'Industrie, qui veille à intégrer les activités de la JNOC à la stratégie d'ensemble du Japon en matière d'énergie. En établissant les objectifs des activités d'exploration et de production de la JNOC et en déterminant (de concert avec le ministère des Finances) l'importance et la nature du soutien financier fourni par la JNOC à ses partenaires du secteur privé, l'Agence exerce une profonde influence sur les activités de la société.

La JNOC appuie, dans le cadre de la politique énergétique du gouvernement, les initiatives privées d'exploration et de production pour répondre aux besoins du Japon en pétrole et en gaz naturel, et ce, d'une façon entièrement transparente et responsable.

E. Den norske stats oljeselskap a.s (Statoil)

Contexte

L'industrie pétrolière norvégienne se compose de plusieurs groupes: la société pétrolière nationale Statoil, créée en 1972; les sociétés pétrolières internationales comme Shell, BP, Conoco, Phillips et Elf Aquitaine; la société électrochimique norvégienne Norsk Hydro, qui fonctionne comme une entreprise privée, mais dont le principal actionnaire est le gouvernement norvégien; et Saga Petroleum, un consortium formé par des entreprises privées norvégiennes en activité dans la Mer du Nord (É.-U., ministère de l'Énergie, 1977).

En 1963, la Norvège a proclamé sa souveraineté sur le plateau continental afin d'en exploiter les ressources naturelles, et elle a délivré les premiers permis d'exploration au cours de la même année. Les premiers permis de production datent de 1965; à l'époque, l'État ne participait aucunement aux travaux. À compter de 1969, il s'est réservé des intérêts dans les permis accordés, sous la forme d'une option de participation directe à une découverte faite par une entreprise commerciale ou sous celle d'une partie garantie et convenue des bénéfices nets.

À la suite d'une décision prise par le Parlement norvégien le 14 juin 1972, la société pétrolière nationale, la Den norske stats oljeselskap a.s. (Statoil) a été créée et s'est vu confier le vaste mandat d'administrer la participation de l'État dans l'exploitation pétrolière. Pour les neuf permis de production délivrés entre 1974 et 1975, la Statoil a conservé une participation de 50 à 55 p. 100 avec l'option de la faire passer entre 66 à 75 p. 100, selon le niveau de production atteint. Elle n'était pas tenue de prendre en charge une partie des coûts d'exploration, mais elle devait assumer une partie des coûts d'exploitation en cas de découverte si elle voulait être de la partie. Cette part venait s'ajouter à la participation financière directe du gouvernement.

Jusque dans les années 1970, lorsque les prix du pétrole ont connu une très forte hausse et que les estimations de la Norvège à l'égard de ses réserves récupérables de pétrole brut et de gaz naturel se sont accrues sensiblement, l'industrie pétrolière du pays était en grande partie sous contrôle étranger. Le secteur privé norvégien étant faible, le gouvernement s'est tourné vers la Statoil pour s'assurer de profiter au maximum de la production en expansion rapide du pétrole et du gaz. Il a également tenté par l'intermédiaire de la Statoil de prendre davantage part à un certain nombre d'activités apparentées au pétrole, telles que le transport par pipeline, le raffinage, la vente au détail, la production pétrochimique et la fabrication de l'équipement utilisé au large des côtes. Comme la Statoil continuait à manquer de personnel expérimenté, le gouvernement a en outre sollicité la participation de la Norsk Hydro et de la Saga Petroleum.

En 1988, le revenu de fonctionnement du groupe Statoil était de 10,4 milliards de dollars canadiens (56,3 milliards de couronnes norvégiennes, au taux de conversion actuel de 5,4 kroners au dollar canadien). Ses coûts de fonctionnement étaient de 9,3 milliards de dollars canadiens, d'où des profits de 1,1 milliard de dollars. Déduction faite des coûts extraordinaires (comme l'amortissement de la raffinerie de Mongstad) et des postes financiers nets, les profits consolidés du Groupe s'élevaient à 63 millions de dollars canadiens. Les immobilisations de la Statoil, à la fin de 1988, étaient de 9,1 milliards de dollars canadiens.

Mandat

Le mandat de la Statoil est énoncé dans les statuts de la société, adoptés par le Parlement norvégien en 1972. En voici les principales dispositions.

La Société a **pour mandat** de s'occuper de l'exploration, de la production, du transport, du raffinage et de la commercialisation du pétrole et des produits pétroliers, ainsi que de toutes les autres activités qui y sont raisonnablement apparentées, soit en son nom propre, soit en collaboration avec d'autres entreprises.

Le **capital-actions** de l'entreprise se chiffre à 2 943 500 000 KRN (environ 545,1 millions de dollars canadiens), et est partagé en 29 435 000 actions de 100 KRN chacune.

Le **conseil d'administration** se compose tout au plus de neuf administrateurs. Jusqu'à six d'entre eux, dont le président et le vice-président, sont élus à l'assemblée générale annuelle. Jusqu'à trois autres administrateurs sont élus par et parmi les employés de Statoil, conformément aux exigences de la Loi norvégienne sur les entreprises. Leur mandat est habituellement de deux ans. C'est le conseil qui nomme le président de la société. La Statoil comprend aussi l'**assemblée de l'entreprise**, qui est composée de 12 membres, dont huit sont élus à l'assemblée annuelle et quatre par et parmi les employés de la Statoil.

En ce qui concerne les **questions d'ordre financier**, l'actionnaire (le gouvernement norvégien que représente le ministre du Pétrole et de l'Énergie), le conseil d'administration et l'assemblée de l'entreprise s'occupent des questions suivantes à l'assemblée générale annuelle:

- l'adoption du compte des profits et pertes et du bilan;
- l'utilisation des bénéfices annuels ou la garantie des pertes et la déclaration des dividendes;
- l'adoption du compte consolidé des profits et pertes et du bilan consolidé.

Pour ce qui est de la **planification**, le conseil d'administration est tenu de soumettre lors d'une assemblée générale ordinaire, ou extraordinaire, toutes les questions susceptibles d'avoir une incidence politique particulière ou pouvant avoir des répercussions importantes sur le pays et son économie, et notamment :

- les plans pour l'année suivante ou les changements essentiels à ces derniers;
- les plans pour les activités à plus long terme;
- les plans qui nécessitent des crédits supplémentaires de l'État;
- les plans de participation à l'exploitation des réserves pétrolières à l'intérieur ou à l'extérieur de la Norvège;
- les rapports biannuels des activités de la société, y compris les activités des filiales et des coentreprises importantes avec d'autres sociétés.

À l'assemblée générale, on décide de prendre acte ou non des propositions du conseil telles qu'elles sont présentées, de les approuver ou de les modifier.

La Société **est chargée** de gérer et de préparer les comptes relatifs à la participation du gouvernement norvégien dans les coentreprises pour l'exploitation, l'exploration, la production et le transport du pétrole produit sur le plateau continental norvégien ou en rapport avec celui-ci.

Les dispositions de la **Loi norvégienne sur les entreprises** sont complémentaires aux statuts de la Statoil.

Liens avec le gouvernement norvégien

Le gouvernement norvégien détient la totalité du capital-actions de la Statoil. Conformément aux dispositions de la Loi norvégienne sur les entreprises, le ministre du Pétrole et de l'Énergie détermine la composition du conseil d'administration. Il exerce en outre une surveillance réelle sur le budget, les activités et la planification de la société et il peut, de sa propre initiative, convoquer des assemblées générales ordinaires ou extraordinaires. Il exerce ce contrôle non seulement pour veiller à ce que la société respecte la politique énergétique du pays, mais aussi pour que ses activités cadrent, dans la mesure du possible, avec les objectifs sociaux et autres du pays.

Le Bureau du vérificateur général est autorisé à demander au chef administratif de la société, au conseil d'administration et au vérificateur désigné, les renseignements nécessaires pour vérifier la situation et les transactions financières de l'entreprise. Il peut, au besoin, examiner les comptes de l'entreprise. Le Parlement peut établir des règles sur l'inspection des intérêts du gouvernement dans la Statoil par le Bureau du vérificateur général. Celui-ci doit être informé de la tenue de l'assemblée générale et d'autres réunions de la société et il peut y assister.

La Statoil administre les intérêts directs du gouvernement dans le pétrole et le gaz. Au milieu des années 1980, toutefois, étant donné la puissance de la Statoil, le gouvernement a dû confier une partie de ses actifs au ministère des Finances. Le gouvernement a aussi remplacé le président fondateur, en partie à cause de sa responsabilité dans les lourdes pertes enregistrées au moment de l'agrandissement de la raffinerie de Mongstad. Les vérificateurs ont été remplacés une fois quand ils ont refusé de produire, à la demande du gouvernement, le bilan de la Statoil sur le coût éventuel de l'enlèvement des plates-formes fixes en béton, utilisées pour la mise en valeur de certains champs pétrolifères norvégiens.

Comme le gouvernement oblige le secteur pétrolier à offrir des avantages à tous les secteurs de l'économie du pays, la Statoil a travaillé en étroite collaboration avec les industries de la construction navale et de la construction pour les aider à fournir le plus d'équipement pétrolier possible. Ainsi, par exemple, de 30 p. 100 qu'elle était pour le champ Ecofix, la participation de la Norvège en ce qui a trait à l'équipement est passée à 80 p. 100 pour le champ Golfax.

Organisation

Le groupe Statoil est constitué de la société mère (Statoil) et de 14 filiales que contrôle au moins à 50 p. 100 la Statoil. Ces filiales sont en Suède, au Danemark, en Finlande, en Belgique, aux Pays-Bas, en Grande-Bretagne, en Allemagne de l'Ouest et aux États-Unis. Les activités du Groupe englobent les études géologiques et la prospection géophysique, l'exploration, l'exploitation, la production, le transport, le raffinage, la commercialisation et la fabrication de produits pétrochimiques.

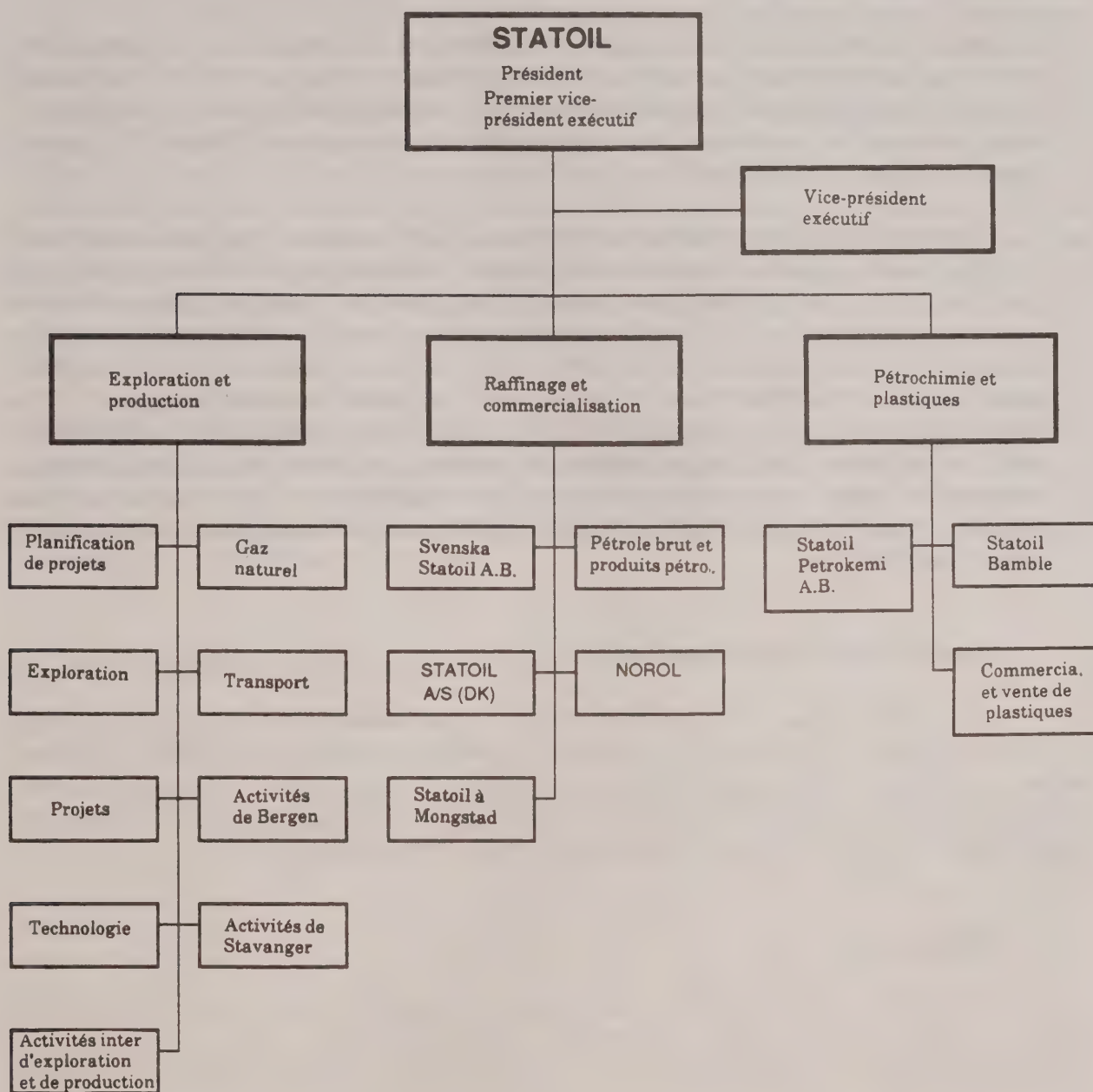
La Statoil se divise en trois services commerciaux, dont chacun est dirigé par un président: (1) l'exploration et la production; (2) le raffinage et la commercialisation; et (3) la pétrochimie et les plastiques. L'organigramme du Groupe Statoil se trouve à la figure 26.

Activités

On peut décrire les activités de la Statoil d'après les trois grands services commerciaux qui la composent, en y ajoutant les activités de recherche-développement effectuées par les différentes divisions et le Centre de recherche et développement qui se trouve à Trondheim.

1. **L'exploration et la production** comprennent les activités en amont de la Statoil en Norvège et à l'étranger, y compris l'exploration et l'exploitation du pétrole, la production, les réseaux de transport, la commercialisation du gaz et le développement international. En 1988, il y avait neuf champs et régions en production dans le secteur norvégien et la participation financière de la Statoil variait de 1 à 42 p. 100, tandis que celle du gouvernement variait de 0 à 51 p. 100. On estime que le reste des réserves récupérables était de 5,5 milliards de barils de pétrole et de 12,6 billions de pieds cubes de gaz. La Statoil a un intérêt financier dans plusieurs réseaux de transport du pétrole et du gaz (et en exploite deux), y compris des pipelines sous-marins reliant les gisements en haute mer sous contrôle norvégien à la Norvège, à la Grande-Bretagne et à l'Allemagne de l'Ouest. Pour étendre les marchés de gaz, des travaux de planification et des négociations ont débuté en vue d'accroître les ventes de gaz en Europe et d'expédier des liquides de gaz naturel aux États-Unis. La Statoil participe financièrement à des opérations d'exploration et de production en Suède, au Danemark, en Grande-Bretagne, en Allemagne de l'Ouest, aux Pays-Bas, en Chine et en Malaysia; en 1988, elle a consacré 15 p. 100 de son budget total d'exploration à ses activités étrangères. La Statoil possède les deux tiers du laboratoire de mesure et de technologie de Karsto, dont les activités consistent notamment à améliorer les techniques de mesure du gaz à haute pression et du gaz transporté à grands débits.

Figure 26: Organigramme de la Statoil



Source: Statoil, Rapport annuel et comptes 1988, Stavanger, Norvège, mars 1989, p. 4.

2. **Le raffinage et la commercialisation** comprennent la commercialisation du pétrole brut et des produits pétroliers, le transport par pétrolier ainsi que l'exploitation de deux raffineries et de stations-service en Norvège, en Suède et au Danemark. Les faibles profits enregistrés récemment sont attribuables aux coûts de financement élevés et à l'arrêt prolongé des opérations à la principale raffinerie de la Statoil à Mongstad.
3. **La pétrochimie et les plastiques** comprennent la production des matières premières entrant dans la fabrication des produits chimiques et des plastiques (surtout l'éthylène et le propylène) dans les usines norvégiennes, suédoises et ouest-allemandes, ainsi que leur commercialisation par les filiales du groupe Statoil en Europe de l'Ouest.
4. **La recherche-développement** est confiée aux divisions de la Statoil ainsi qu'à son Centre de recherche et de développement, qui est chargé de coordonner tous les travaux de recherche-développement du Groupe. Les principaux travaux portent notamment sur : a) des techniques plus simples et moins coûteuses d'exploration, de transport et de production en eau profonde; b) un système économique et concurrentiel de production sous-marine sans plongeur; c) la liquéfaction en mer du gaz naturel et son transport dans les régions où il n'existe pas d'infrastructure; et d) les systèmes de transport polyphasiques. À la suite de la catastrophe survenue sur la plate-forme de forage en mer Piper Alpha, dans le secteur britannique de la Mer du Nord, la Statoil a accordé une plus grande priorité à la sécurité en mer.

Pays en voie de développement

La Statoil n'a pas de programme officiel lui permettant d'aider les pays en voie de développement à chercher de nouveaux gisements pétroliers et à les mettre en valeur. À ce jour, elle n'a accordé son aide qu'à un seul pays, la Tanzanie, où elle travaillait avec l'Agence norvégienne d'aide au développement. La société n'a toujours pas annoncé de projets semblables dans d'autres pays.

Remarques

La Statoil a été créée afin que la Norvège, qui ne possédait pas d'industrie d'exploration et de production pétrolières, puisse participer dans la plus grande mesure possible à la mise en valeur des ressources pétrolières considérables qu'elle a en haute mer. Pour y arriver, la société a dû surmonter un certain nombre d'obstacles de taille et notamment les suivants:

- peu de Norvégiens avaient une expérience de l'exploration et de l'exploitation pétrolières et gazières en mer;

- peu de sociétés norvégiennes avaient l'expérience des pétrolières internationales avec lesquelles la Statoil serait appelée à collaborer ou qu'elle devrait, dans certains cas, concurrencer;
- les responsables de l'élaboration des politiques, chargés de s'assurer que la mise en valeur des ressources se ferait à un rythme raisonnable, sans nuire aux intérêts de la Norvège, ne disposaient d'aucun précédent pour fonder leur action.

Compte tenu des circonstances, la Statoil a fait beaucoup en assez peu de temps. Elle a pris de l'expansion dans plusieurs domaines connexes au pétrole. Grâce à une collaboration étroite entre la Statoil et certains chantiers de construction navale et certaines sociétés d'ingénieurs, la Norvège devient un pionnier mondial pour certains types de techniques et de matériel utilisés dans les opérations en eau froide. Mis à part le revers financier de la raffinerie de Mongstad, la Statoil réussit assez bien à combiner ses responsabilités de grande société pétrolière et celles d'instrument de mise en oeuvre des politiques du gouvernement norvégien.

Le gouvernement norvégien suit de près les activités de la société, tant par l'intermédiaire du ministre du Pétrole et de l'Énergie, un intervenant clé, que par les rapports circonstanciés et réguliers que la Statoil doit faire au Ministre sur toute question importante concernant sa planification et ses activités. Le vérificateur général a toujours accès aux dossiers financiers de l'entreprise, ce qui favorise la responsabilité comptable de la Statoil.

F. Ente Nazionale Idrocarburi (ENI)

Contexte

L'Italie est un pays qui consomme plus de pétrole qu'il n'en produit et qui cherche de nouvelles réserves sûres. En 1926, dans le cadre de cette quête de pétrole, l'Azienda Generale Italiana Petrolii (AGIP) a été créée. Malgré un programme de recherche active, l'AGIP n'a trouvé aucun gisement de pétrole important en Italie, mais elle a acquis des intérêts dans la production roumaine et irakienne. Par la suite, elle est devenue l'Ente Nazionale Idrocarburi (ENI), une société d'État créée en 1953 comme société de portefeuille dont l'actif était composé d'actions que détenait le gouvernement italien dans l'industrie pétrolière. L'ENI est aujourd'hui l'une des trois principales sociétés étatiques de portefeuille de l'Italie et elle a été créée en vue de l'important rôle que le pétrole pourrait jouer pour combler les besoins énergétiques de l'Italie.

Selon le plan pétrolier du gouvernement, l'ENI était appelée à devenir le principal fournisseur d'énergie de l'Italie; en 1977, elle était la société pétrolière la plus importante, puisqu'elle détenait à peu près 20 p. 100 du marché pétrolier italien. Le reste du marché était détenu par des sociétés pétrolières privées italiennes et étrangères, dont bon nombre se sont par la suite retirées en raison de conditions

commerciales insatisfaisantes.

Outre qu'elle était la plus importante société italienne d'exploration, de distribution et de raffinage du pétrole, l'ENI devait devenir le principal agent de la politique d'approvisionnement en pétrole du gouvernement, représentant ainsi l'Italie à l'étranger par l'intermédiaire de ses diverses filiales spécialisées. Elle a su établir des normes de rendement pour la production et l'achat de pétrole et les opérations de raffinage et de commercialisation.

Les revenus nets du groupe ENI en 1988 ont été de 25,4 milliards de dollars américains. De cette somme, 16,4 milliards provenaient de l'énergie, y compris le charbon. Les profits bruts avant taxe ont été de 1,3 milliard de dollars américains et les profits nets, après taxe, de 1 milliard de dollars américains. Les investissements au titre des dépenses d'immobilisations, des biens incorporels et de l'exploration ont été de 3,9 milliards de dollars américains. Les dépenses de recherche-développement ont été de 327 millions de dollars américains.

Après les crises pétrolières des années 1970, plus que jamais l'ENI dut s'assurer que l'Italie, qui importe environ 80 p. 100 des ressources énergétiques dont elle a besoin, avait accès à des approvisionnements suffisants à long terme. C'est ainsi que le raffinage, le transport et la commercialisation vinrent s'ajouter à ses activités d'exploration et de production.

Mandat

Le mandat de l'ENI est énoncé dans la loi n^o 136 du 10 février 1953, telle qu'elle a été modifiée, et dans le règlement du 22 décembre 1954.

L'**objet** de l'ENI, tel qu'énoncé en 1953, est de promouvoir et de mettre en oeuvre des projets d'intérêt national dans le domaine des hydrocarbures et de la vapeur naturelle. Plus tard, on lui a confié des responsabilités analogues dans le secteur des produits chimiques, dans le secteur des combustibles nucléaires pour ce qui est de la recherche, de la fabrication, du retraitement et de la vente, ainsi qu'en ce qui concerne les activités d'exploitation, d'exploration et de production reliées au nucléaire. L'intervention dans d'autres secteurs est permise dans la mesure où elle contribue, ajoute ou sert de complément aux activités de base dans le secteur des hydrocarbures, de la vapeur naturelle, des produits chimiques et du combustible nucléaire. Ce genre d'intervention doit être approuvé au préalable par le ministre des Sociétés de portefeuille d'État. D'autres responsabilités sont venues s'ajouter par la suite, y compris celle de mettre en place et de gérer la réserve de pétrole stratégique de l'Italie, et celle qui consiste à remettre sur la voie de la rentabilité, ou à gérer pour un temps limité, plusieurs entreprises qui ne relèvent pas directement de la société.

La **mise de fonds initiale** de l'ENI était de 30 millions de lires, mais ce montant a été porté depuis à 7 747 milliards de lires (7 308 milliards de dollars canadiens, au taux actuel de 1 060 lires le dollar).

Administrateurs et membres d'autres conseils de gestion: La société a un conseil d'administration qui se compose d'un président, d'un vice-président et de représentants des ministres des Finances (2), des Sociétés de portefeuille d'État (2) et du Trésor (10), ainsi que de cinq experts et de deux employés. Tous, à l'exception des représentants des employés, sont nommés par le premier ministre, sur la recommandation des ministres des Finances, des Sociétés de portefeuille d'État et du Trésor. Il y a également un comité exécutif nommé par le premier ministre sur la recommandation des ministres des Finances et des Sociétés de portefeuille d'État, et un conseil de vérificateurs nommés par les ministres des Finances, du Trésor et des Sociétés de portefeuille d'État. Les administrateurs de l'ENI et les membres du conseil des vérificateurs ont un mandat de trois ans qui peut être reconduit.

Les comités interministériels pour la planification économique et pour la planification industrielle coordonnent l'ensemble des activités des trois principales sociétés de portefeuille d'État de l'Italie, dont l'ENI. Voir l'organigramme des sociétés d'État italiennes à la figure 27.

Ni la loi l'ayant constituée ni le règlement d'application ne donnent sur les **activités** de la société plus de détails que ceux qui sont donnés au paragraphe énonçant son **objet** ci-dessus. Ses activités sont régies par un comité se composant des ministres des Finances, du Trésor et des Sociétés de portefeuille d'État et présidé par le ministre des Sociétés de portefeuille d'État.

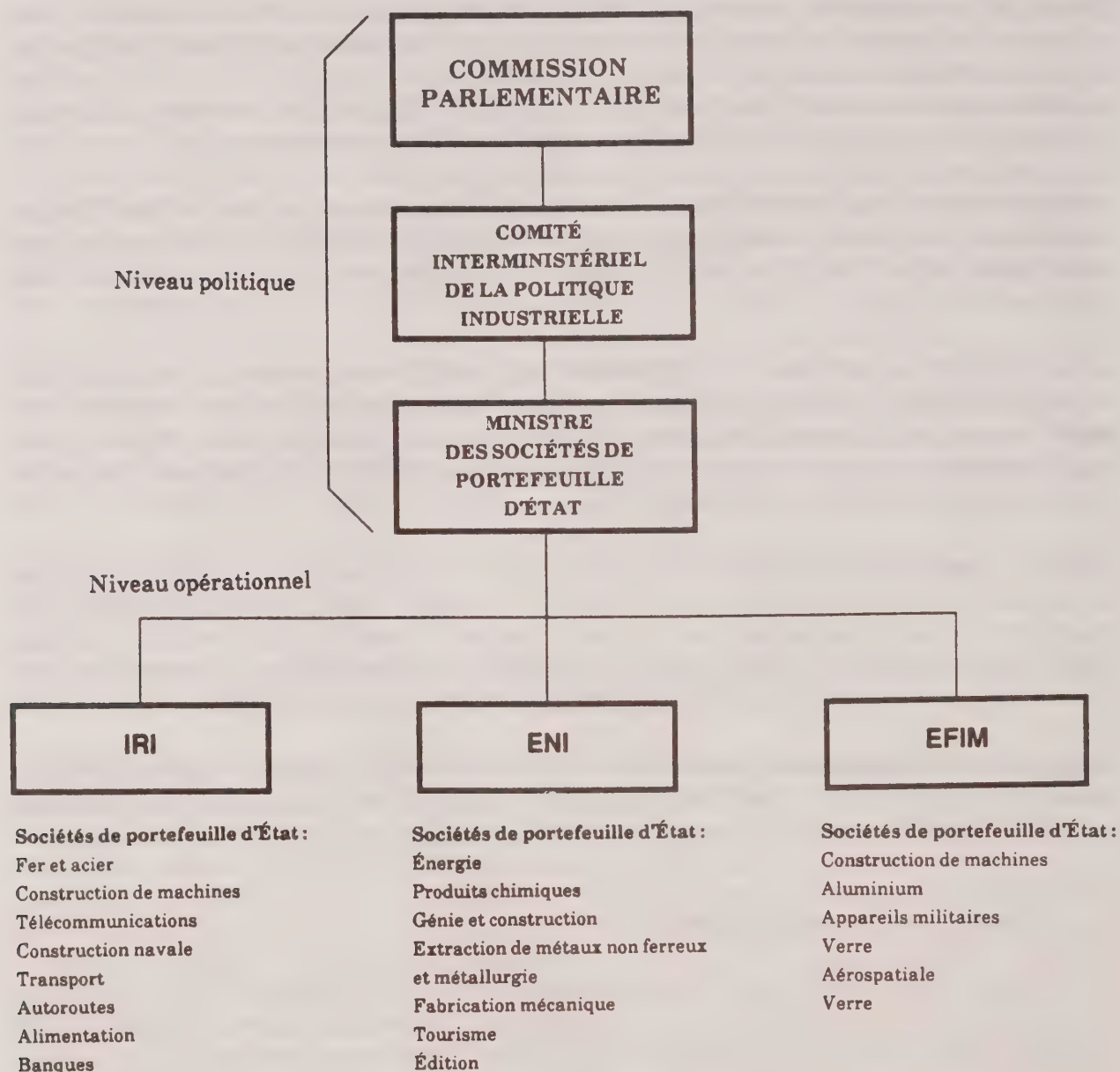
Les états **financiers** annuels de la société englobent le bilan et le compte des profits et pertes, et ils doivent être soumis dans les quatre mois suivant la clôture de l'exercice. Ils sont accompagnés de rapports des conseils d'administration et des vérificateurs et soumis à l'approbation du ministre des Sociétés de portefeuille d'État. Les variations budgétaires sont la responsabilité du ministre du Trésor.

Des prêts et obligations peuvent être émis selon des conditions approuvées par les ministres du Trésor et des Sociétés de portefeuille d'État. Ils peuvent être garantis par l'État, intérêt et capital, sous réserve de l'approbation du Conseil des ministres.

Liens avec le gouvernement italien

Le premier ministre nomme les membres du conseil d'administration, y compris le président et le vice-président, et ceux du comité exécutif. Les ministères des Finances, des Sociétés de portefeuille d'État et du Trésor sont représentés au conseil d'administration. Les membres du conseil des vérificateurs sont nommés par les ministres des Finances, du Trésor et des Sociétés de portefeuille d'État. Le ministère des Finances et le ministère des Sociétés de portefeuille d'État sont représentés au conseil, qui est présidé par un représentant du Bureau du contrôleur général.

Figure 27: Système de sociétés de portefeuille d'État italiennes



Source: Reviglio, Franco, "State Holdings in Italy: A Lesson from Theory and Experience", discours prononcé par le président de l' ENI à Calcutta, le 14 novembre 1989, p. 16.

Organisation et activités

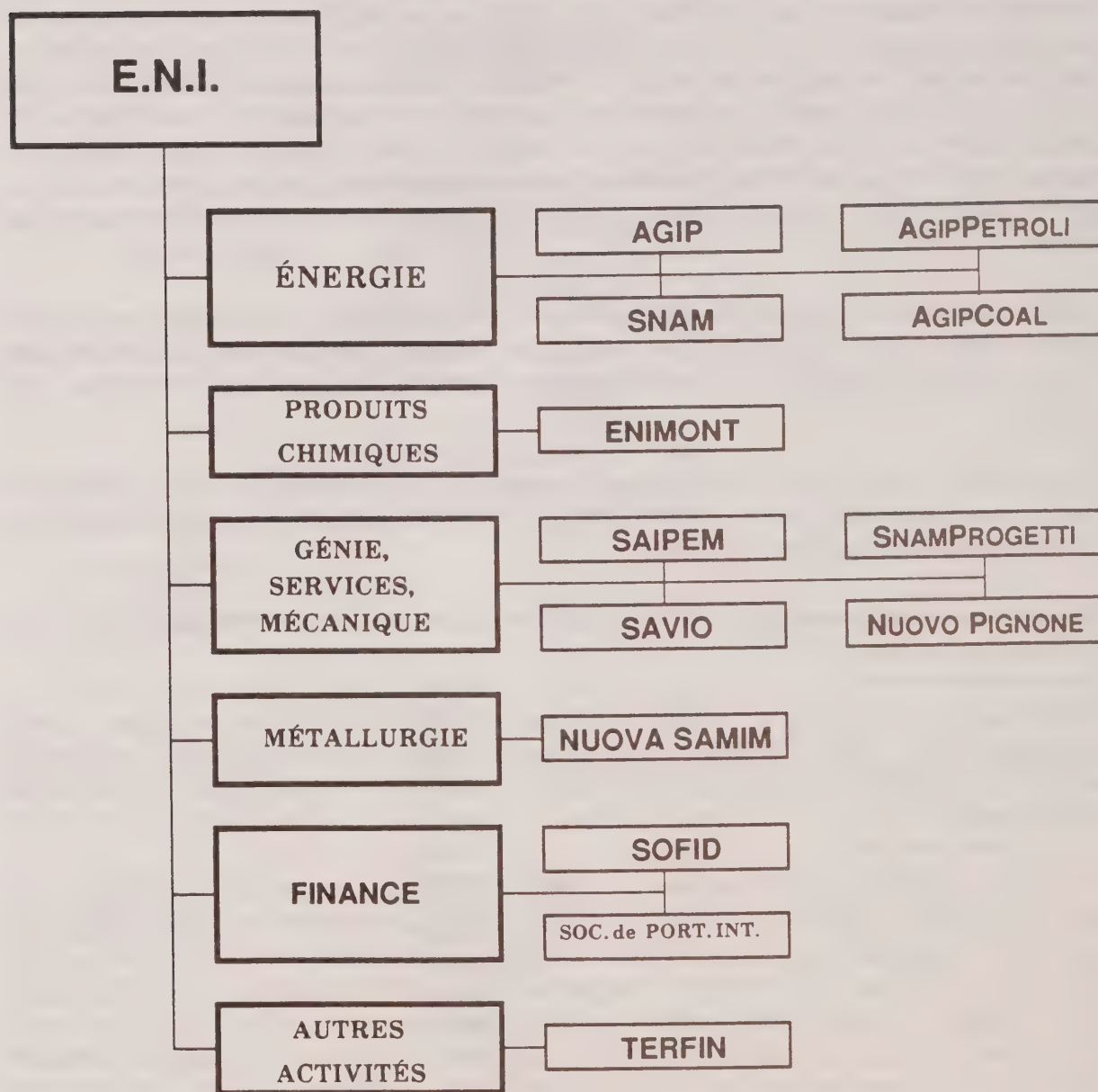
Les entreprises du groupe ENI exercent des activités dans sept principaux domaines et sont administrées par 13 sociétés mères, qui coordonnent les opérations des diverses sociétés qui relèvent d'elles. La figure 28 présente l'organigramme. En tant que société de portefeuille, l'ENI donne aux sociétés mères des directives générales, leur assure des services de coordination, de planification et de gestion financière et établit à leur intention une politique en matière de personnel et de relations extérieures tout en assurant leur financement par le biais de contributions publiques et par le recours au marché financier et aux banques. Les principaux domaines d'activité sont: l'énergie, les produits chimiques; la machinerie, la transformation, le génie et les services; la métallurgie; les machines pour textiles; les voyages; l'édition; la reconversion industrielle et les services; et les finances. Il y a, dans le secteur de l'énergie, quatre sociétés mères dont les activités sont les suivantes:

- **Agip:** exploration et production de pétrole et de gaz naturel; approvisionnement en pétrole brut; cycle du combustible nucléaire; énergie renouvelable (géothermique, photovoltaïque); exploration et production dans le secteur des minéraux non ferreux.
- **AgipPetroli:** raffinage et distribution de produits pétroliers en Italie et à l'étranger; services de conservation et de rentabilisation de l'énergie et sources d'énergie de remplacement du pétrole.
- **Snam:** fourniture, transport, distribution et vente de gaz naturel; transport de pétrole et de produits pétroliers.
- **Agipcoal:** exploration et exploitation du charbon; infrastructure et transport; transformation et traitement; commercialisation internationale; recherche scientifique et technologique pour la mise en valeur et l'utilisation du charbon et de ses dérivés.

Des sociétés mères d'autres groupes participent également à des activités liées à l'énergie. EniChem fournit des produits pétrochimiques. NuovoPignone conçoit et fabrique de l'équipement et des instruments pour les industries énergétiques d'Italie. Snamprogetti conçoit et construit des usines pétrochimiques, des raffineries et des installations de traitement de gaz, et a mis au point la technologie la plus perfectionnée au monde en matière de pipeline. Saipem exécute des forages à terre et en mer, et construit des ouvrages marins comme des plates-formes et des terminaux.

La coordination et la direction globale du programme de recherche et de développement de l'ENI incombent à un comité de recherche permanent, à une société de recherche centralisée et aux services qui, à l'intérieur des diverses sociétés, assurent un soutien direct pour les activités industrielles.

Figure 28: Organigramme de l'ENI



Source: Ente Nazionale Idrocarburi, présentation du groupe ENI , février 1990, p. 5.

Pays en développement

Les investissements dans les pays en développement, entre 1984 et 1988, se sont élevés à environ 3,9 milliards de dollars américains. Un consortium composé de l'ENI, d'un grand groupe industriel et de deux établissements financiers examine actuellement les possibilités d'entreprises conjointes.

Remarques

L'ENI est intéressante pour plusieurs raisons, et d'abord pour avoir multiplié ses opérations à l'extérieur de l'Italie; sa croissance à cet égard est d'autant plus remarquable que les ressources énergétiques intérieures de l'Italie sont limitées. Malgré un aussi faible capital-ressources, l'ENI a accédé au rang des conglomérats mondiaux de l'énergie.

Deuxième point d'intérêt, l'ENI est manifestement capable d'appuyer des objectifs nationaux et sociaux choisis, tout en remplissant son mandat en matière d'énergie. La société s'est lancée dans des entreprises conjointes dans des secteurs clés, afin d'assurer une certaine participation nationale. Les objectifs de ces participations ont été, entre autres:

- de réaliser une masse critique minimale qui lui permette de livrer une concurrence efficace sur le marché global;
- de percer sur des marchés étrangers;
- d'acquérir des technologies;
- de réaliser des synergies commerciales; et
- de fonctionner au sein de marchés très concurrentiels comme ceux de l'Europe, du Japon et des États-Unis.

Lorsque, de toute évidence, son activité servait l'intérêt public, elle recevait des fonds additionnels.

En plus d'aider à compenser une croissance économique inégale, l'ENI a joué un rôle social en favorisant le développement de l'arrière-pays. Pendant un certain temps, toutefois, les intérêts politiques ont prédominé et un certain nombre d'investissements malheureux ont eu lieu. Un meilleur équilibre a été atteint aujourd'hui entre les considérations économiques et sociales, de sorte que les difficultés de cet ordre ont beaucoup diminué.

Comme on peut le constater dans l'organigramme de l'ENI, le gouvernement, politiciens et bureaucrates, participent directement et constamment à la gestion de l'ENI. Le succès que connaît la société laisse croire que ce genre d'engagement n'a

pas forcément des effets inhibiteurs.

G. Comparaison des rôles

Lorsqu'il a proposé à la Chambre, le 12 mars 1975, que le projet de loi établissant une société pétrolière nationale soit débattu en deuxième lecture, le ministre de l'Énergie, des Mines et des Ressources, M. Donald Macdonald, a énuméré les raisons pour lesquelles le gouvernement proposait cette initiative, notamment:

- le gouvernement n'était pas convaincu que l'on pouvait compter sur le secteur privé pour mobiliser les capitaux nécessaires pour satisfaire les besoins énergétiques à plus long terme du Canada;
- étant donné les possibilités présentes à l'extérieur du Canada, il était également incertain que le secteur privé déploierait au Canada même les efforts requis pour répondre aux besoins énergétiques intérieurs futurs; et
- la situation pourrait fort bien se présenter que le pétrole puisse être plus avantageusement importé par une société canadienne nationale que par le secteur privé.

Avant de commenter la pertinence de ces sociétés dans le contexte canadien, il y a lieu de faire plusieurs remarques générales. Les sociétés sont toujours étroitement liées au mécanisme d'élaboration de la politique de leur gouvernement, soit par leur structure soit par la sélection de la direction et du conseil d'administration, ou encore des deux. Dans le cas de la JNOC et de Statoil, les budgets et les plans d'exploitation sont soumis à un examen parlementaire. À l'exception de la PDVSA, les vérificateurs de l'État font partie du processus de gestion et connaissent donc bien l'activité opérationnelle et financière de la société. Les plans d'exploitation doivent toujours être approuvés par le gouvernement.

Petróleos de Venezuela, S.A.

Ses activités représentant 20 p. 100 du PNB du Venezuela, la PDVSA est très importante dans l'économie de son pays. Le gouvernement est conscient du danger inhérent que pose une telle dépendance et essaie de diversifier l'assise économique du Venezuela. Il encourage aussi les participations avec des intérêts étrangers lorsque cela n'est pas interdit par la loi, y compris des activités liées au pétrole, comme la préparation de produits pétrochimiques.

Aux fins de la présente étude, la PDVSA nous intéresse surtout sur le plan technologique. L'essentiel des ressources pétrolières du Canada étant sous forme de bitume contenu dans les sables pétrolifères de l'Ouest, nous partageons le même intérêt à l'égard des nouvelles méthodes plus efficaces de mise en valeur des hydrocarbures lourds. L'émulsion d'eau et de bitume que vend la PDVSA est un

exemple des progrès qu'elle réalise. Bien qu'il y ait d'importantes différences entre les caractéristiques techniques et chimiques des réserves des deux pays, nous avons tous les deux besoin de trouver de nouveaux débouchés.

Au Canada, il se fait d'importantes recherches sur les sables pétrolifères et sur le pétrole lourd. Ce qui nous manque peut-être, c'est une bonne coordination des activités pour que les techniques prometteuses soient essayées sur le terrain et qu'elles soient appliquées de façon commerciale le plus rapidement possible. La mise au point d'une technique rentable d'extraction des sables pétrolifères sur place est l'une des priorités mentionnées par le gouvernement lors du dépôt de la loi sur Petro-Canada. L'intérêt national n'aurait-il pas été mieux servi si l'on avait consacré à la recherche sur les sables pétrolifères au moins une partie des ressources que Petro-Canada a investies dans l'industrie en aval?

Japan National Oil Corporation

Dans la mesure où Petro-Canada était destinée à l'origine à servir de catalyseur pour l'activité pétrolière, plutôt qu'à servir de chef de file, l'activité de la JNOC est celle qui se rapproche le plus du mandat originel de Petro-Canada. Sa méthode d'exploitation avantage l'État, en ce sens qu'elle met en branle des projets avant qu'il y ait justification économique et, de cette façon, elle s'assure que la production qui en résultera ira au Japon. Non seulement le secteur privé y gagne-t-il, à partir de l'engagement financier initial et parfois organisationnel de la JNOC, mais il assume la part de la JNOC lorsque le projet atteint le stade opérationnel et que le risque est réduit. Le secteur de recherche en technologie de la JNOC offre aussi un appui supplémentaire au secteur privé.

Indiscutablement, le gouvernement du Japon a les ressources financières et techniques nécessaires pour satisfaire à ses besoins à long terme en hydrocarbures en donnant à la JNOC un rôle opérationnel, à l'exclusion du secteur privé s'il le désire. Comme dans d'autres secteurs économiques, le gouvernement a préféré limiter ce rôle, comme nous l'avons fait observer antérieurement, à stimuler l'industrie et à passer à autre chose lorsqu'il n'est plus nécessaire de stimuler.

Au Canada, on accorde une grande priorité à l'engagement du secteur privé et, étant donné nos moyens financiers actuellement modestes, nous pourrions apprendre beaucoup du modèle de la JNOC. Une part croissante des ressources en hydrocarbures qui restent au Canada coûte cher à exploiter et présente des risques élevés; Petro-Canada pourrait jouer un rôle de premier plan dans leur mise en valeur bien qu'il faudrait envisager le problème du financement. En évitant un rôle opérationnel, nous limiterions les entorses au principe de la libre concurrence. La mise en branle de projets qui, autrement, resteraient lettre morte, ou le fait d'avancer leur calendrier d'exécution, présente des avantages, pour le secteur privé et pour le pays, grâce à une activité accrue.

Statoil

Dans la mesure où la société Petro-Canada a été créée pour permettre aux Canadiens de participer, par l'entremise du gouvernement, à la mise en valeur de leurs ressources en hydrocarbures, elle a un objectif en commun avec Statoil. En Norvège, le besoin d'une société nationale était encore plus criant, du fait que ni le gouvernement ni le secteur privé n'avaient beaucoup d'expérience dans la mise en valeur du gaz et du pétrole. À moins de laisser la responsabilité d'exploiter cette ressource essentielle aux mains d'un groupe de sociétés étrangères, l'État se devait d'agir.

Mis à part le souhait des deux gouvernements de participer directement à une importante activité économique, il n'y a guère d'analogies. Au Canada, l'industrie pétrolière intérieure était déjà bien développée et affichait une participation canadienne appréciable. L'exploitation des ressources pétrolières était déjà bien en cours. Bien que les activités initiales de Petro-Canada aient été concentrées dans les régions pionnières et dans les projets de sables pétrolifères, où son leadership a été utile, les dépôts des régions pionnières n'ont toujours pas atteint le stade de la production. En réalité, Petro-Canada a confié l'exploitation du seul gisement dont la mise en production semblait rentable (celui de Panuke-Cohasset, au large de la Nouvelle-Écosse) à d'autres sociétés. Dans le cas des sables pétrolifères, Petro-Canada a acquis un nombre important d'acres de terrain et elle a lancé plusieurs projets visant à mettre en valeur une nouvelle technologie d'extraction in situ. La société affiche une production de cette source, bien que la part directement attribuable à l'engagement de Petro-Canada reste difficile à déterminer. Le gouvernement d'Alberta l'a critiquée récemment pour n'avoir pas déployé plus d'efforts à développer ses réserves de sables pétrolifères.

Dans le cas de la Statoil, la société s'est concentrée à l'origine sur la production. Son expansion dans le transport, le raffinage, la commercialisation et la production pétrochimique s'est produite, règle générale, plus tard. La Statoil a remporté un succès particulier dans sa collaboration avec les industries de construction navale et de construction de la Norvège. Les conditions d'exploitation des hydrocarbures dans la Mer du Nord étaient sans précédent dans l'histoire de l'industrie pétrolière d'exploitation offshore, nécessitant une nouvelle technologie et de nouveaux principes de conception et de construction. Les entreprises norvégiennes ont graduellement assumé le rôle de chef de file dans ce domaine et pourraient bien tenir un rôle important dans l'exploitation du gisement Hibernia, au large de Terre-Neuve. En prenant cette initiative, Statoil a aidé à établir une importante industrie nouvelle en Norvège.

Bien que le Canada ait une longue expérience du travail en eau froide après les travaux qui ont été menés dans le Nord et au large de la Côte Est, Petro-Canada n'a pas suivi l'exemple de Statoil. C'est pourquoi les capacités canadiennes n'ont pas été suffisamment utilisées et que les possibilités de développer l'industrie canadienne à cet égard n'ont pas été exploitées à fond.

ENI

L'utilisation par le gouvernement italien d'une société nationale de portefeuille pour réaliser toute une série d'objectifs économiques, politiques et sociaux, remonte avant la Seconde Guerre mondiale. Il n'y a pas d'exemple analogue au Canada, et le besoin n'en existe pas puisque la politique gouvernementale est fondée sur la libre entreprise et la déréglementation. L'ENI nous intéresse en tant que société productrice qui a réussi à croître et à prospérer en dépit du peu de ressources énergétiques dont dispose l'Italie. L'ENI a mis au point, par l'intermédiaire de ses filiales, toute une gamme de capacités en conception et en construction d'infrastructures énergétiques, de même qu'une base technologique solide.

Liste des témoins

LE JEUDI 16 novembre 1989

Séance du matin

De Petro-Canada:
M. Wilbert Hopper, président.

De Doig's Digest:
M. Ian M. Doig, éditeur.

Séance de l'après-midi

De la "Canadian Association of Oilwell Drilling Contractors":
M. Brian M. Krausert, président;
M. Don M. Herring, directeur.

M. Herschel Hardin, citoyen.

Du "Canadian Energy Research Institute":
M. Anthony E. Reinsch, vice-président.

LE JEUDI 27 novembre 1989

De l'Institut C.D. Howe:
M. Thomas E. Kierans, président.

LE LUNDI 11 décembre 1989

Du Conseil économique du Canada:
M. Ron Hirshhorn, économiste principal.

M. Jim Conrad, citoyen.

LE LUNDI 18 décembre 1989

Séance de l'après-midi

Comparaît:

L'honorable Jake Epp, c.p., député, ministre de l'Énergie, des Mines et des Ressources.

Du ministère de l'Énergie, des Mines et des Ressources:

M. G.R.M. Anderson, sous-ministre adjoint, Secteur de l'énergie;

M. R. Lyman, directeur général intérimaire, Direction de la politique énergétique.

Séance du soir

Du "Fraser Institute":

M. Michael Walker, directeur exécutif.

Sigles et Abréviations

ALE	Accord de libre-échange
AOSTRA	Bureau de recherche et de technologie des sables bitumineux de l'Alberta
ASSP	Agence de surveillance du secteur pétrolier
CANMET	Centre canadien de la technologie des minéraux et de l'énergie
CERI	Canadian Energy Research Institute
DOE	Department of Energy (États-Unis)
EMR	Ministère de l'Énergie, des Mines et des Ressources
ENI	Ente Nazionale Idrocarburi (Italie)
ERA	Economic Regulatory Administration (États-Unis)
ERCB	Commission chargée de l'économie des ressources énergétiques (Alberta)
FERC	Federal Energy Regulatory Commission (États-Unis)
GNL	Gaz naturel liquéfié
GPL	Gaz de pétrole liquéfié
IRC	Impôt sur les revenus pétroliers
JNOC	Japan National Oil Company
JPOC	Japan Petroleum Development Corporation (la société qui a précédé la JNOC)
LGN	Liquide de gaz naturel
MITI	Ministère du Commerce international et de l'Industrie (Japon)
MNC	Multinational Oil Companies (ex. Exxon, Royal Dutch/Shell, Chevron)
NES	Stratégie énergétique nationale (États-Unis)
ONE	Office national de l'énergie
OPAEP	Organisation des pays arabes exportateurs de pétrole

OPEP	Organisation des pays exportateurs de pétrole
PCEE	Programme canadien d'encouragement à l'exploration
PCEEMV	Programme canadien d'encouragement à l'exploration et à la mise en valeur
PDVSA	Petroleos de Venezuela S.A.
PEN	Programme énergétique national
PESP	Programme d'encouragement du secteur pétrolier
PIW	<i>Petroleum Intelligence Weekly</i>
SPN	Société pétrolières nationales (par ex. Petro-Canada, Statoil, Petrobras)
STATOIL	Den norske stats oljeselskap a.s. (Norvège)

Mcf	millier de pieds cubes
MMcf	million de pieds cubes
Bcf	milliards de pieds cubes
Tcf	billion de pieds cubes
b/d	barils/jour
Bcf/d	milliard de pieds cubes/jour

Définitions, unités et coefficients de conversion

Définitions

Contrôle canadien: En général, une société est sous contrôle canadien lorsque 50% ou plus de ses actions avec droit de vote sont détenues soit directement, soit indirectement par des résidents du Canada. Dans quelques cas exceptionnels, lorsqu'une branche importante d'actions est détenue par des résidents et que les autres actions sont détenues par des tiers, une société peut de fait être sous contrôle canadien, même si plus de 50% des actions avec droit de vote sont détenues par des non-résidents. [Canada, ASSP, 1989, p. 89.]

Concession: Entente (habituellement convenue avec le gouvernement du pays d'origine) autorisant une entreprise pétrolière étrangère à faire de la prospection et la production pétrolières dans une région sous réserve de certaines conditions. Une telle entente comporte habituellement une échéance précise et prévoit le versement d'une redevance au gouvernement concerné. [William and Myers, 1981, p. 126]

Grands producteurs: Sociétés dont les travaux sont surtout axées sur l'exploration et la production et qui réalisent chacune plus de 1% des recettes d'amont de l'industrie. [Canada, ASSP, 1989, p. 91]

Participation canadienne: Proportion du total des actions avec droit de vote détenues, directement ou indirectement (par l'intermédiaire d'autres sociétés), par des résidents canadiens. [Canada, ASSP, 1989, p. 81]

Petits producteurs: Sociétés surtout axées sur l'exploration et la production et qui génèrent chacune moins de 1% des recettes d'amont de l'industrie. [Canada, ASSP, 1989, p. 90]

Redevance: Part de la production destinée au propriétaire foncier et dont les frais de production ne sont pas déduits. La redevance est payable en nature (c'est-à-dire que le titulaire de la redevance a droit à une partie du pétrole ou du gaz produit) ou en espèces (c'est-à-dire que le titulaire de la redevance a droit à l'équivalent en argent de la valeur ou du prix sur le marché de sa part de la production). [Williams and Myers, 1981, p. 656]

Secteur d'amont: Secteur de l'industrie pétrolière comprenant les activités et les opérations liées à la recherche, à la mise en valeur, à la production, à

l'extraction et à la récupération du pétrole brut, du gaz naturel, des liquides de gaz naturel et du soufre, ainsi qu'à la production de pétrole synthétique. [Canada, ASSP, 1989, p. 91]

Secteur d'aval: Secteur de l'industrie pétrolière comprenant le raffinage, la commercialisation, le transport et les activités liées aux produits pétrochimiques. [Canada, ASSP, 1989, p. 91]

Sociétés intégrées: Sociétés qui perçoivent des recettes importantes tant dans le secteur d'aval que dans le secteur d'amont. [Canada, ASSP, 1989, p. 91]

Terres du Canada: Les zones du Canada situées à l'extérieur des limites provinciales. [Canada, ASSP, 1989, p. 92] Les terres du Canada comprennent le Yukon et les Territoires du Nord-Ouest et les régions sous-marines de la Côte est, de la Côte ouest et de l'Arctique.

Glossaire - Ratios financiers (utilisés par Petro-Canada)

[Petro-Canada, 1990, p. 30]

Avoir de l'actionnaire: Intérêt de l'actionnaire, redressé en fonction des actions privilégiées rachetables évaluées à leur contre-valeur en dollars US à la fin de l'exercice. Synonyme: capitaux propres.

Capital utilisé: Total de l'actif moins le passif à court terme, exception faite des effets à payer à court terme et de la tranche de la dette à long terme échéant à moins de un an.

Couverture de l'intérêt: En fonction du bénéfice: bénéfice avant les intérêts débiteurs, la provision pour impôts sur le revenu, les postes extraordinaire et de nature inhabituelle ainsi que les dividendes versés sur les actions privilégiées rachetables, divisé par les intérêts débiteurs plus les intérêts capitalisés et les dividendes versés sur les actions privilégiées rachetables, multiplié par un taux d'imposition de 1/1.

En fonction des fonds autogénérés: fonds de roulement provenant de l'exploitation, avant les intérêts débiteurs et la provision pour impôts sur le revenu de l'exercice en cours, majoré des changements dans les avances sur les livraisons à terme de gaz naturel, divisé par les intérêts débiteurs plus les intérêts capitalisés et les dividendes versés sur les actions privilégiées rachetables, multiplié par un taux d'imposition de 1/1.

Dette: Dette à long terme, y compris la tranche échéant à moins de un an, les effets à payer à court terme, les chèques en circulation moins l'encaisse, les avances sur les livraisons à terme de gaz naturel et les actions privilégiées rachetables, évaluées à leur contre-valeur en dollars US à la fin de l'exercice.

Fonds autogénérés: Fonds de roulement provenant de l'exploitation (indiqué dans les états financiers) moins les dividendes versés sur les actions privilégiées rachetables, majorité des crédits d'impôt à l'investissement, des crédits d'impôt à l'exploration et des changements dans les avances sur les livraisons à terme de gaz naturel.

Ratio de réinvestissement: Dépenses en immobilisations et dépenses d'exploration moins les subventions d'encouragement du secteur pétrolier, divisées par les fonds autogénérés.

Ration des fonds autogénérés à la dette: Fonds autogénérés divisés par la dette.

Rendement de l'avoir de l'actionnaire: Bénéfice avant postes extraordinaire et de nature inhabituelle et après dividendes versés sur les actions privilégiées rachetables, divisé par l'avoir moyen de l'actionnaire.

Rendement du capital utilisé: Bénéfice avant postes extraordinaire et de nature inhabituelle et dividendes versés sur les actions privilégiées rachetables plus les intérêts débiteurs redressés des impôts, divisé par le capital utilisé moyen.

Rendement en fonds autogénérés du capital utilisé: Fonds autogénérés majorés des intérêts débiteurs redressés des impôts et des dividendes versés sur les actions privilégiées rachetables, divisés par le capital utilisé moyen.

Unités et coefficients de conversion

Dans le système international (SI) de mesures, l'unité d'énergie est le joule (J). Le débit ou le taux de conversion d'énergie – de courant – est mesuré en watts (W). Le watt correspond à la consommation d'une joule d'énergie par seconde. Comme les unités d'énergie sont petites, on utilise d'habitude des multiples de ces unités de base, ainsi que l'illustrent les exemples ci-dessous.

facteur de multiplication		préfixe/symbole		exemple/symbole	
1 000 000 000 000 000 000	= 10^{18}	exa	E	exajoules	EJ
1 000 000 000 000 000	= 10^{15}	péta	P	pétajoules	PJ
1 000 000 000 000	= 10^{12}	téra	T	térawatts	TW
1 000 000 000	= 10^9	giga	G	gigawatt-heures	GWh
1 000 000	= 10^6	méga	M	mégawatts	MW
1 000	= 10^3	kilo	k	kilopascals	kPa

Facteurs de conversion: (les facteurs de conversion suivants soit exacts soit corrects pour les quatres premiers chiffres)

Distance:	1 pied = 0,3048 mètre 1 mille anglais = 1,609 kilomètres	1 mètre = 3,281 pieds 1 kilomètre = 0,6214 mille anglais
Surface:	1 pied carré = 0,09290 mètre carré 1 mille carré = 640 acres 1 mille carré = 259,0 hectares 1 mille carré = 2,590 kilomètres carrés	1 mètre carré = 10,76 pieds carrés 1 kilomètre carré = 247,1 acres 1 kilomètre carré = 100 hectares 1 kilomètre carré = 0,3861 mille carré
Volume:	1 pied cube = 0,02832 mètre cube 1 baril américain = 42 gallons américains 1 baril américain = 34,97 gallons impériaux 1 baril américain = 0,1590 mètre cube 1 baril américain = 159,0 litres	1 mètre cube = 35,31 pieds cubes 1 gallon américain = 3,785 litres 1 gallon impérial = 4,546 litres 1 mètre cube = 6,290 barils américains 1 mètre cube = 1 000 litres
Masse:	1 tonne forte = 2 240 livres 1 tonne forte = 1,12 tonnes courtes 1 tonne forte = 1,016 tonnes 1 livre = 0,4536 kilogramme 1 tonne = 1 000 kilogrammes	1 tonne courte = 2 000 livres 1 tonne courte = 0,8929 tonne forte 1 tonne courte = 0,9072 tonne 1 kilogramme = 2,205 livres 1 tonne = 2 205 livres
Énergie:	1 kilowatt-heure = 3 600 000 joules 1 British thermal unit (Btu) = 1 054 joules 1 "quad" = 1 mille billions de Btu = 10^{15} Btu = 1 054 pétajoules = $1\,054 \times 10^{15}$ joules	1 kilowatt-heure = 3 412 Btu
Puissance:	1 kilowatt = 3 600 000 joules/heure 1 cheval-vapeur impérial = 745,7 watts	1 kilowatt = 1,341 cheval-vapeur impérial 1 Btu/heure = 0,2931 watt

Bibliographie sélective

- (1) Alberta, Energy Resources Conservation Board, *Alberta Oil Supply , 1988-2003*, ERCB 88-E, Calgary, December 1988.
- (2) Alberta, Energy Resources Conservation Board, *Alberta's Reserves of Crude Oil, Oil Sands, Gas, Natural Gas Liquids, and Sulphur, December 1988*, ERCB ST89-18, Calgary, 1989.
- (3) Auld, Douglas and Harry Kitchen, *The Supply of Government Services*, The Fraser Institute, Vancouver, 1988.
- (4) Battram, Shelly P. and Reinier H. Lock, "The Canada/United States Free-Trade Agreement and Trade in Energy", *Energy Law Journal*, vol. 9, no. 2, 1988.
- (5) Canada, Department of Energy, Mines and Resources, *The National Energy Program 1980*, Ottawa, 1980.
- (6) Canada, Department of Energy, Mines and Resources, Canadian Oil Markets & Trade Division, *Canadian Motor Gasoline Markets. 1980s: The Decade in Review*, Ottawa, December 1989.
- (7) Canada, Department of Energy, Mines and Resources, Communications Branch, *Energy and Canadians into the 21st Century. A Report on the Energy Options Process*, Ottawa, August 1988.
- (8) Canada, Department of Energy, Mines and Resources, Energy Statistics Division, *Energy Statistics Handbook*, Ottawa, undated.
- (9) Canada, Department of Energy, Mines and Resources, *Program for a Strengthened Petro-Canada*, Background Notes Presented by the Hon. Ray Hnatyshyn Minister of Energy, Mines and Resources and the Hon. Michael Wilson, Minister of State for International Trade, Ottawa, 21 December 1979.
- (10) Canada, House of Commons, Standing Committee on Energy, Mines and Resources, *Oil – Scarcity or Security?, Minutes of Proceedings and Evidence*, Issue No. 28, Second Session, Thirty-third Parliament, 29 September 1987.
- (11) Canada, House of Commons, Standing Committee on National Resources and Public Works, *Minutes of Proceedings and Evidence*, Issue No. 15, First Session, Thirtieth Parliament, 24 April 1975.
- (12) Canada, Minister of Finance, *the Budget*, Ottawa, February 20, 1990.
- (13) Canada, National Energy Board, *Canadian Energy Supply and Demand 1987-2005*, Ottawa, September 1988.
- (14) Canada, National Energy Board, *1989 Annual Report*, Ottawa, 1990.
- (15) Canada, Petro-Canada Task Force, *Report of the Task Force on Petro-Canada*, Ottawa, 15 October 1979.

- (16) Canada, Petroleum Monitoring Agency, *Canadian Petroleum Industry: 1979-1988 Monitoring Reports*, Communications Branch, Department of Energy, Mines and Resources, Ottawa, 1977-1989.
- (17) Canada, Petroleum Monitoring Agency, *Canadian Petroleum Industry – 1989 Monitoring Report (First Six Months)*, Communications Branch, Department of Energy, Mines and Resources, Ottawa, December 1989.
- (18) Canada, Senate, Standing Committee on Energy and Natural Resources, *Proceedings*, Issue Nos. 3-6, Second Session, Thirty-fourth Parliament, 1989.
- (19) Canada, President of the Treasury Board, *Expenditure and Program Review*, Ottawa, November 1984.
- (20) Canadian Petroleum Association, *Statistical Handbook*, Calgary, undated.
- (21) "Canada's Top 100 Oil and Gas Companies", *Oilweek*, vol. 40, no. 20, 26 June 1989, p. 7ff.
- (22) Canertech, *Annual Reports*, 1981-1983, Winnipeg.
- (23) Coad, Leonard A. and David H. Maerz, *Continental Natural Gas Market: Canadian Export Capacity in the 90s*, Study No. 32, Canadian Energy Research Institute, Calgary, October 1989.
- (24) Croll, Donald, "OPEC Gains Market Share", *Petroleum Economist*, vol. LVII, no. 1, January 1990, p. 26-28.
- (25) Doern, G. Bruce and Glen Toner, *The Politics of Energy: The Development and Implementation of the NEP*, Methuen, Toronto, 1985.
- (26) Ente Nazionale Idrocarburi, *ENI Group Research and Development*, Rome, July 1989.
- (27) Ente Nazionale Idrocarburi, *Law Establishing ENI/Regulations*, Rome, April 1987.
- (28) Ente Nazionale Idrocarburi, *Presentation of the ENI Group*, February 1990.
- (29) Ente Nazionale Idrocarburi, *The ENI Group in 1988*, Rome, June 1989.
- (30) Grayson, Leslie E., *National Oil Companies*, John Wiley and Sons, Toronto, 1981.
- (31) Halpern, Paul, André Plourde and Leonard Waverman, *Petro-Canada: Its Role, Control and Operations*, Report Prepared for the Economic Council of Canada, Supply and Services Canada, Ottawa, 1988.
- (32) Japan National Oil Corporation, *JNOC, Annual Report*, Tokyo, September 1989.
- (33) Japan National Oil Corporation, *JNOC Technology Research Center*, Chiba City, January 1989.
- (34) Japan National Oil Corporation, *Petroleum Stockpiling*, Tokyo, 1988.
- (35) "OPEC's Reserves Shares Up in Turbulent '80s", *Oil & Gas Journal*, 25 December 1989, pp. 41-45.
- (36) Petro-Canada, *Annual Reports*, 1976-1989, Calgary.
- (37) Petróleos de Venezuela, S.A., *Annual Report 1988*, Caracas, April 1989.

- (38) "PIW Ranks World's Top 50 Oil Companies", *Petroleum Intelligence Weekly*, Special Supplement Issue, 11 December 1989.
- (39) Pratt, Larry, "Petro-Canada" in Tupper and Doern (eds.), *Privatization, Public Policy and Public Corporations in Canada*, The Institute for Research on Public Policy, Halifax, 1988, p. 151-210.
- (40) Reinsch, Anthony E., Kevin J. Brown and James O. Stanford, *Stability Within Uncertainty: Evolution of the World Oil Market*, Study No. 28, Canadian Energy Research Institute, Calgary, September 1988.
- (41) Reinsch, Anthony E. and Michael A. O'Reilly, *World Oil Market Projections 1990-2005*, Study No. 34, Canadian Energy Research Institute, Calgary, March 1990.
- (42) Reviglio, Franco, "State Holdings in Italy: A Lesson from Theory and Experience", Talk delivered by the Chairman of ENI in Calcutta, 14 November 1989.
- (43) Riva, Joseph P. Jr., "Fossil Fuels", *Encyclopedia Britannica*, 1987, p. 588-612.
- (44) Riva, Joseph P. Jr., *The World's Conventional Oil Production Capability Projected into the Future by Country*, Report #87-414 SPR, Congressional Research Service, Library of Congress, Washington, May 1987.
- (45) Statoil, *Annual Report and Accounts 1988*, Stavanger, Norway, March 1989.
- (46) Tanner, James N. and Anthony E. Reinsch, *Canadian Crude Oil Supply/Demand Balances*, Study No. 31, Canadian Energy Research Institute, Calgary, August 1989.
- (47) "The Canadian Business 500", *Canadian Business*, vol. 63, no. 6, June 1990, p. 74ff.
- (48) "The Financial Post 500", "Tops in Their Field", *The Financial Post*, Summer 1990, p. 157.
- (49) Tupper, Allan and G. Bruce Doern (eds.), *Privatization, Public Policy and Public Corporations in Canada*, The Institute for Research on Public Policy, Halifax, 1988.
- (50) United States, Department of Energy, *Interim Report – National Energy Strategy: A Compilation of Public Comments*, DOE/S-0066P, Washington, D.C., April 1990.
- (51) United States, Department of Energy, Energy Information Administration, *Annual Energy Review 1988*, DOE/EIA-0384(88), Washington, D.C., May 1989.
- (52) United States, Department of Energy, Office of International Affairs, *Energy Industries Abroad*, DOE/IA-0012, Washington, D.C., September 1981.
- (53) United States, Department of Energy, Office of International Affairs, *The Role of Foreign Governments in the Energy Industries*, Washington, D.C., October 1977.
- (54) Walker, Michael W. (ed.), *Privatization: Tactics and Techniques*, Proceedings of a Symposium held in Vancouver, 22-24 July 1987, The Fraser Institute, Vancouver, 1988.
- (55) Watkins, G.C. and M.A. Walker (eds.), *Reaction: The National Energy Program*, The Fraser Institute, Vancouver, 1981.
- (56) Watkins, G. Campbell (ed.), *Petro Markets: Probing the Economics of Continental Energy*, The Fraser Institute, Vancouver, 1989.



*If undelivered, return COVER ONLY to
Canadian Government Publishing Centre,
Supply and Services Canada,
Ottawa, Canada, K1A 0S9*

*En cas de non-livraison,
retourner cette COUVERTURE SEULEMENT à
Centre d'édition du gouvernement du Canada,
Approvisionnement et Services Canada,
Ottawa, Canada, K1A 0S9*

WITNESSES—TÉMOINS

From Sandpiper Oil & Gas Limited

Mr. H. Stuart McColl, Chief Executive Officer
Mr. Carl R. Jonsson, Solicitor

From Harris Consultants Limited

Mr. Richard Harris, President

From Seagrave Steward Investments Limited

Mr. Ken Winger, President

De Sandpiper Oil & Gas Limited

M. H. Stuart McColl, administrateur-en-chef
M. Carl R. Jonsson, conseiller juridique

De Harris Consultants Limited

M. Richard Harris, président

De Seagrave Steward Investments Limited

M. Ken Winger, président



Second Session
Thirty-fourth Parliament, 1989-90

Deuxième session de la
trente-quatrième législature, 1989-1990

SENATE OF CANADA

SÉNAT DU CANADA

*Proceedings of the Standing
Senate Committee on*

*Délibérations du comité
sénatorial permanent de*

Energy and Natural Resources

l'Énergie et des ressources naturelles

Chairman:
The Honourable DANIEL HAYS

Président:
L'honorable DANIEL HAYS

Tuesday, October 23, 1990
Wednesday, October 24, 1990

Le mardi 23 octobre 1990
Le mercredi 24 octobre 1990

Issue No. 15
First Issue on:

Study of the Annual Report of
Petro-Canada, including its
accounts and financial statements
certified by auditors, for the
year ended December 31, 1989



Fascicule n° 15
Premier fascicule concernant:

L'étude du rapport annuel de
Petro-Canada, y compris les
comptes et états financiers
certifiés par les vérificateurs,
pour l'exercice terminé le 31
décembre 1989

WITNESSES:
(See back cover)

TÉMOINS:
(Voir à l'endos)

THE STANDING SENATE COMMITTEE ON
ENERGY AND NATURAL RESOURCES

The Honourable Dan Hays, *Chairman*
The Honourable James Balfour, *Deputy Chairman*

and

The Honourable Senators:

Adams	Lefebvre
Austin	*MacEachen, P.C. (or Frith)
Balfour	*Murray, P.C. (or Doody)
Hastings	Olson, P.C.
Hays	Ottenheimer
Kelly	Poitras
Kenny	Roblin, P.C.

**Ex Officio Members*

(Quorum 4)

LE COMITÉ SÉNATORIAL PERMANENT
DE L'ÉNERGIE ET DES RESSOURCES
NATURELLES

Président: L'honorable Dan Hays
Vice-président: L'honorable James Balfour

et

Les honorables sénateurs:

Adams	Lefebvre
Austin	*MacEachen, c.p. (ou Frith)
Balfour	*Murray, c.p. (ou Doody)
Hastings	Olson, c.p.
Hays	Ottenheimer
Kelly	Poitras
Kenny	Roblin, c.p.

**Membres d'office*

(Quorum 4)

ORDER OF REFERENCE

Extract from the *Minutes of Proceedings of the Senate*, Wednesday, June 6, 1990:

“That the Annual Report of Petro-Canada, including its accounts and financial statements certified by auditors, for the year ended December 31, 1989, tabled in the Senate on 2nd May, 1990 (Sessional Paper No. 342-593) be referred to the Standing Senate Committee on Energy and Natural Resources.

After debate,

With leave of the Senate and pursuant to Rule 23, the motion was modified to read as follows:

That the Annual Report of Petro-Canada, including its accounts and financial statements certified by auditors, for the year ended December 31, 1989, tabled in the Senate on 2nd May, 1990 (Sessional Paper No. 342-593) be referred to the Standing Senate Committee on Energy and Natural Resources for consideration and report.

The question being put on the motion as modified, it was—

Resolved in the affirmative.”

ORDRE DE RENVOI

Extrait des *Procès-verbaux du Sénat* du mercredi 6 juin 1990:

«Que le rapport annuel de Petro-Canada, y compris les comptes et états financiers certifiés par les vérificateurs, pour l'exercice terminé le 31 décembre 1989, déposé au Sénat le 2 mai 1990 (document parlementaire n° 342-593), soit déféré au Comité sénatorial permanent de l'énergie et des ressources naturelles.

Après débat,

Avec la permission du Sénat et conformément à l'article 23 du Règlement, la motion est modifiée et se lit comme suit:

Que le rapport annuel de Petro-Canada, y compris les comptes et états financiers certifiés par les vérificateurs, pour l'exercice terminé le 31 décembre 1989, déposé au Sénat le 2 mai 1990 (document parlementaire n° 342-593), soit déféré au Comité sénatorial permanent de l'énergie et des ressources naturelles pour étude et rapport.

La motion, telle que modifiée, mise aux voix, est adoptée.»

Le greffier du Sénat

Gordon Barnhart

Clerk of the Senate

MINUTES OF PROCEEDINGS

TUESDAY, OCTOBER 23, 1990
(34)

[Text]

The Senate Standing Committee on Energy and Natural Resources met at 6:05 p.m. this day, the Chairman, the Honourable Senator Dan Hays, presiding.

Members of the Committee present: The Honourable Senators Adams, Austin, Balfour, Hays, Kenny, Poitras and Roblin.

Present, but not of the Committee: The Honourable Senators Barootes and Waters.

In attendance: From the Library of Parliament, Science and Technology Division: Lynn Myers and Dan Shaw.

Also in attendance: The Official Reporters of the Senate.

Witnesses:

From Petro-Canada:

Mr. Wilbert Hopper, Chairman and Chief Executive Officer; and

Mr. Wesley Twiss, Senior Vice-President, Finance and Planning.

The Committee, in compliance with the Order of Reference dated June 6, 1990, proceeded to the examination of the Annual Report of Petro-Canada, including its accounts and financial statements certified by auditors, for the year ended December 31, 1989.

Mr. Wilbert Hopper made a statement and with the other witness, answered questions.

At 7:43 p.m., the Committee adjourned to the call of the Chair.

WEDNESDAY, OCTOBER 24, 1990
(35)

The Senate Standing Committee on Energy and Natural Resources met at 12:30 p.m. this day *in camera*, the Chairman, the Honourable Senator Dan Hays, presiding.

Members of the Committee present: The Honourable Senators Austin, Balfour, Hastings, Hays, Kenny, Lefebvre and Ottenheimer.

It was—

Ordered, That the Committee proceed to meet *in camera*.

The Committee proceeded to consider future business.

At 1:05 p.m. the Committee adjourned to the call of the Chair.

ATTEST:

Le greffier du Comité

Nicole McMillan

Clerk of the Committee

PROCÈS-VERBAL

LE MARDI 23 OCTOBRE 1990
(34)

[Traduction]

Le Comité sénatorial permanent de l'énergie et des ressources naturelles se réunit aujourd'hui à 18 h 05, sous la présidence de l'honorable sénateur Dan Hays (président).

Membres du Comité présents: Les honorables sénateurs Adams, Austin, Balfour, Hays, Kenny, Poitras et Roblin.

Autres sénateurs présents: Les honorables sénateurs Barootes et Waters.

Présent: De la Bibliothèque du Parlement, Division des sciences et de la technologie: Lynn Myers et Dan Shaw.

Aussi présents: Les sténographes officiels du Sénat

Témoins:

De Petro-Canada:

M. Wilbert Hopper, président du conseil d'administration et directeur général; et

M. Wesley Twiss, vice-président principal, Finances et planification.

Conformément à son ordre de renvoi du 6 juin 1990, le Comité poursuit l'étude du rapport annuel de Petro-Canada, y compris les comptes et états financiers certifiés par les vérificateurs, pour l'exercice terminé le 31 décembre 1989.

M. Wilbert Hopper fait une déclaration, puis répond aux questions avec l'autre témoin.

À 19 h 43, le Comité suspend ses travaux jusqu'à nouvelle convocation du président.

LE MERCREDI 24 OCTOBRE 1990
(35)

Le Comité sénatorial permanent de l'énergie et des ressources naturelles se réunit aujourd'hui à huis clos, à 12 h 30, sous la présidence de l'honorable sénateur Dan Hays (président).

Membres du Comité présents: Les honorables sénateurs Austin, Balfour, Hastings, Hays, Kenny, Lefebvre et Ottenheimer.

Il est ordonné— Que le Comité se réunisse à huis clos.

Le Comité examine les travaux à venir.

À 13 h 05, le Comité suspend ses travaux jusqu'à nouvelle convocation du président.

ATTESTÉ:

EVIDENCE

Ottawa, Tuesday, October 23, 1990

[Text]

The Standing Senate Committee on Energy and Natural Resources met this day at 6:00 p.m. to continue its study of the Annual Report of Petro-Canada, including its accounts and financial statements certified by auditors, for the year ended December 31, 1989.

Senator Dan Hays (Chairman) in the Chair.

The Chairman: Honourable Senators, I call our meeting to order. The first thing I would like to put on the record is that this committee has suffered a great loss in that our principal report writer and researcher, Mr. Dean Clay, died yesterday. On behalf of the committee, I have expressed our sympathy to his family. I wanted to make note of that as the first item on the record today. Mr. Clay served the committee through at least two chairmen that I know of, namely, Senator Earl Hastings and myself, and always did excellent work. We will miss him very much.

I now turn to our business for today which is the last hearing on our study of Petro-Canada. The hearing arises out of a recommendation made in our report that Petro-Canada should receive parliamentary scrutiny on an annual basis. In the absence of that scrutiny by the House of Commons Committee, since 1988, I believe, we have made a point that the Senate Committee should carry out that work. Accordingly, we have invited the representatives of Petro-Canada to appear before us to speak to their annual report and also to respond to the report that we carried out on the company.

I am very pleased to welcome the Chairman and Chief Executive Officer of Petro-Canada, Mr. Wilbert Hopper, to our committee meeting today. We appreciate your coming sir, and without any further comment I believe it's in order to proceed to business. You might introduce anyone you wish who is accompanying you, Mr. Hopper, so that we will know who they are. The floor is yours.

Mr. W. H. Hopper, Chairman of the Board and Chief Executive Officer of Petro-Canada: Thank you Mr. Chairman. I have with me today Mr. Wesley Twiss, the Senior Vice President of Finance and Planning for the corporation. Mr. Twiss has been with Petro-Canada for over eight years. Before that, he was with Exxon Corporation, and before that with Imperial Oil.

Mr. Chairman, before I start I would like to add our condolences to your message about Dean Clay. His death was indeed a shock to everyone.

Honourable senators, it is a pleasure to appear before you tonight to respond to your committee's report on Petro-Canada. Your committee set out to examine the extent to which Petro-Canada has met its original purpose, and to evaluate that purpose with respect to the evolving role of Petro-Canada in Canada's energy scene. While we do have some reservations about particular aspects of the report, I want to compliment this committee and individual Senators on their

TÉMOIGNAGES

Ottawa, le mardi 23 octobre 1990

[Traduction]

Le Comité sénatorial permanent de l'énergie et des ressources naturelles se réunit aujourd'hui à 18 heures pour poursuivre l'étude du rapport annuel de Petro-Canada, y compris les comptes et états financiers certifiés par les vérificateurs, pour l'exercice terminé le 31 décembre 1989.

Le sénateur Dan Hays (président) occupe le fauteuil.

Le président: Honorables sénateurs, la séance est ouverte. Je commencerai par vous informer de la grande perte que nous avons soufferte du fait que notre principal rédacteur et documentaliste, M. Dean Clay, est décédé hier. J'ai exprimé, au nom du Comité, nos condoléances à sa famille. Je tenais à ce que cela figure en première place du procès-verbal de notre séance d'aujourd'hui. M. Clay, à ma connaissance, a servi le Comité sous au moins deux présidents, Earl Hastings et moi-même, et il a toujours fait un excellent travail. Il nous manquera beaucoup.

Je voudrais maintenant passer à notre ordre du jour, à savoir notre dernière séance consacrée à l'étude de Petro-Canada. Elle fait suite à une recommandation que nous avons formulée dans notre rapport voulant que Petro-Canada fasse l'objet d'un examen parlementaire chaque année et, vu que le comité de la Chambre des communes ne l'a pas fait depuis 1988, je crois, nous avons tenu à ce que notre comité sénatorial fasse lui-même ce travail. Aussi, nous avons invité les représentants de Petro-Canada à comparaître aujourd'hui pour parler du rapport annuel de leur société et répondre à celui que nous avons rédigé sur cette entreprise.

J'ai le grand plaisir d'accueillir à notre Comité aujourd'hui le président-directeur général de Petro-Canada, M. Wilbert Hopper. Nous vous remercions d'être venu, monsieur, et je vais vous donner la parole sans plus tarder. Vous pourriez commencer par présenter les personnes qui vous accompagnent afin que nous sachions qui elles sont. Vous avez la parole.

M. W. H. Hopper, président du conseil d'administration et directeur général de Petro-Canada: Je vous remercie, monsieur le président. Je suis accompagné de M. Wesley Twiss, premier vice-président, chargé des finances et de la planification de la société. M. Twiss est chez nous depuis huit ans et il a travaillé auparavant chez Exxon Corporation et, avant cela, chez Imperial Oil.

Monsieur le président, avant de commencer, je voudrais joindre nos propres condoléances à votre message concernant Dean Clay, dont le décès a été un choc pour tout le monde.

Honorables sénateurs, c'est avec plaisir que je me présente devant vous ce soir pour répondre au rapport de votre comité sur Petro-Canada. Votre comité a entrepris d'étudier la mesure dans laquelle Petro-Canada a atteint son objectif initial et d'évaluer cet objectif conformément au nouveau rôle de la société sur la scène énergétique canadienne. Bien que nous ayons certaines réserves à formuler sur les aspects particuliers du rapport, je veux féliciter le Comité et chaque sénateur

[Text]

contribution to increasing Canadians' understanding of energy issues.

As you know, Senators, I have been with Petro-Canada from the beginning. I have seen Petro-Canada grow from little more than a concept to a major corporation.

In my previous testimony before the committee during your hearings in Calgary, I outlined the mandate Petro-Canada was given when it was established. The broad terms of reference were laid out in the Petro-Canada Act. More specific objectives were set out by the government of the day and dictated by the clear needs of Canada at the time.

Petro-Canada was to find out what Canada had in the way of undiscovered hydrocarbon resources. Exploration of our offshore and Arctic frontiers had proceeded very slowly. We went out to the frontier and forced a certain pace of exploration.

We had some disappointments, but we had some important successes also. Petro-Canada was an active partner in the discovery of Hibernia, which is now moving towards development. We discovered the Terra Nova oil field, which I suggest may be the next offshore project to move forward. In fact, we were a partner in just about every East Coast discovery, including Cohasset-Panuke and other pools off Nova Scotia.

With Panarctic Oils, we made significant discoveries in the Arctic. When oil prices collapsed in the 1980's, it was clearly uneconomic to proceed with development. However, the resources are there, and some day they will be developed.

I am pleased that your report acknowledges the key role Petro-Canada played in establishing an inventory of potential reserves for Canada's future needs. If I may quote: "The Corporation's extensive activity on Canada Lands has provided information not obtainable in any other fashion."

In addition, Petro-Canada has aggressively moved to seek new conventional oil and gas reserves in Western Canada. We keep hearing people say that we have never discovered any oil or gas. It is simply not true. Over the past 14 years, we have made significant additions each year to conventional reserves in Western Canada.

Petro-Canada has increased its Western Canadian reserves through new discoveries, over and above what we acquired, by some 120 million barrels of oil—most of it as a result of programs we operated ourselves—and more than a trillion cubic feet of natural gas, half of it as operator. This is in addition to the 650 million barrels of oil and more than seven trillion cubic feet of gas discovered on the frontiers that is now known and available for future development.

As I outlined last November, we have also conducted research and development in oil sands and heavy oil, and per-

[Traduction]

d'avoir contribué à la compréhension par les Canadiens des questions énergétiques.

Comme vous le savez, je suis avec Petro-Canada depuis ses débuts. J'ai vu la Société passer d'un stade embryonnaire au statut d'importante société nationale.

Dans mon précédent témoignage devant ce comité, au cours de vos audiences à Calgary, je vous ai décrit le mandat attribué à Petro-Canada au moment de sa création. Les grandes lignes avaient déjà été énoncées dans la Loi sur la société Petro-Canada. Des objectifs plus précis ont été établis par le gouvernement d'alors, dictés par les besoins manifestes du Canada à cette époque.

Petro-Canada avait pour tâche de découvrir quelles ressources inexploitées d'hydrocarbures le Canada possède. L'exploration extracôtière et dans les régions éloignées de l'Arctique avait avancé très lentement. Nous nous sommes rendus sur place et avons accéléré le rythme de prospection.

Nous avons connu quelques déceptions, mais nous avons enregistré d'importants succès également. Petro-Canada était un partenaire actif dans la découverte du gisement Hibernia, en voie maintenant d'être mis en valeur. Nous avons découvert le gisement pétrolier de Terra Nova qui, je crois, pourrait être le prochain projet extracôtière à entreprendre. En fait, nous participons à presque toutes les découvertes sur la côte est, sans oublier Cohasset-Panuke et les autres gisements au large de la Nouvelle-Écosse.

Avec la société Panarctic Oils, nous avons également fait des découvertes considérables dans l'arctique. Lorsque les prix du pétrole se sont effondrés dans les années 1980, il n'était nettement plus rentable de passer à la mise en valeur. Toutefois, les ressources sont là et un jour le Canada en aura besoin.

Je suis heureux de constater que votre rapport reconnaît le rôle clé qu'a joué Petro-Canada dans l'établissement d'un inventaire des réserves éventuelles susceptibles de couvrir les besoins futurs du Canada. Je me permettrai de citer un passage: «Les vastes travaux qu'elle a entrepris sur les terres domaniales ont permis de recueillir des renseignements qui n'auraient pu être obtenus autrement.»

En outre, Petro-Canada a recherché de façon dynamique de nouvelles réserves de pétrole et de gaz classiques dans l'Ouest canadien. On nous accuse sans cesse de n'avoir jamais découvert de pétrole ni de gaz. C'est tout simplement faux. Au cours des 14 dernières années, nous avons fait des ajouts importants, chaque année, aux réserves classiques dans l'Ouest canadien.

Aux réserves acquises par Petro-Canada dans l'Ouest canadien sont venus s'ajouter, grâce à de nouvelles découvertes, environ 120 millions de barils de pétrole, provenant pour la plupart de programmes que nous exploitions, et plus d'un billion de pieds cubes de gaz dans des projets dont nous étions l'exploitant pour la moitié. Ces découvertes s'ajoutent aux 650 millions de barils de pétrole et aux plus de sept billions de pieds cubes de gaz découverts dans les régions éloignées, dans des gisements maintenant connus et prêts à être mis en valeur pour le futur.

Comme je le précisais en novembre dernier, nous avons aussi effectué des travaux de recherche et de développement dans le secteur des sables pétrolifères et du pétrole lourd, et tenu

[Text]

formed other roles as required of us such as facilitating the state-to-state oil import agreement with Mexico.

We clearly contributed to greater Canadian ownership and control in the energy sector, both through our acquisitions of foreign-owned companies and our subsequent growth.

I am proud of our success in meeting our mandate. We did what we were asked to do. We expanded the range of Canada's options for future energy security, and we built a major Canadian presence and an operating capability.

Today, in the words of your report, "Petro-Canada competes successfully in every facet of its operations with long-established international oil companies of recognized skill."

All that activity did not come cheaply, as you well know. Substantial government equity funding was needed for frontier exploration and development. We made a series of acquisitions so that we could increasingly finance those activities from cash flow.

However, the 1980's saw unexpected downturn in our industry. It hit us hard financially. Oil and gas prices were down. Interest rates were high. Many of our major frontier investments would clearly not lead to revenue in the near future. Downstream demand shrank, with intense competition and low returns.

At the same time, equity infusions from government came to an end. We resisted the temptation to run up debt to imprudent levels. Instead, we reduced staff and trimmed activities to cut costs in 1983, in 1986 and again in 1989. We have carefully rationed capital so as to live within our means. As a result, we have not been able to sustain investments, or profits, at the levels we would have liked.

A good portion of the committee's report is devoted to a discussion of Petro-Canada's financial results. It is true that they are not as good as we would like them to be. We have been up front in acknowledging that. In our 1989 Annual Report, I said in my message:

Since the mid-1980's, low and uncertain oil prices have reduced upstream cash flow and delayed major project construction. Combined with lower than anticipated downstream earnings, these factors have left Petro-Canada with a short- to medium-term performance gap that management has deemed unacceptable.

That same annual report outlined the decisive steps we were taking to improve performance. We cut annual general and administrative costs drastically. We began divesting underproducing assets. We began diversifying into new areas within the petroleum business in order to reduce our vulnerability to swings in the world oil price. We adapted our business strategies to reflect changed business conditions and to focus clearly on profitability and adding shareholder value.

[Traduction]

d'autres rôles qui nous étaient assignés, comme celui de faciliter une entente d'importation d'État à État avec le Mexique.

Nous avons contribué sans l'ombre d'un doute à la croissance de la propriété et du contrôle du Canada dans le secteur énergétique, à la fois par l'intermédiaire de nos acquisitions de sociétés étrangères et par notre croissance ultérieure.

Je suis fier que nous ayons pu remplir notre mandat. Nous avons fait ce qu'on nous a demandé de faire. Nous avons permis au Canada d'accroître ses choix en matière d'approvisionnements énergétiques futurs et nous avons assuré une présence canadienne et une capacité d'exploitation importantes.

Aujourd'hui, selon les termes de votre rapport, «Petro-Canada a réussi à s'établir dans tous les secteurs d'activité de l'industrie et rivalise avec des pétrolières internationales bien établies et de compétence reconnue.»

Toute cette activité ne s'est pas déroulée sans frais. Nous avons eu besoin des fonds considérables versés par le gouvernement pour l'exploration et la mise en valeur dans les régions éloignées. Nous avons fait une série d'acquisitions de façon à pouvoir financer de plus en plus ces activités à même notre marge brute d'autofinancement.

Cependant, dans les années 1980, nous avons assisté à un recul prononcé et inattendu de notre secteur d'activité. Ce revers nous a frappé durement sur le plan financier. Nombre de nos principaux investissements dans les régions éloignées n'allaient certainement pas être rentables dans un proche avenir. La demande dans le secteur d'aval diminuait, la concurrence se faisait vive et les rendements fléchissaient.

En même temps, le gouvernement a cessé d'injecter des fonds. Nous avons résisté à la tentation d'augmenter la dette à des niveaux imprudents. À la place, nous avons réduit notre personnel et rationalisé les activités pour couper les coûts en 1983, en 1986 et de nouveau en 1989. Nous avons soigneusement rationné le capital de façon à vivre selon nos moyens. Ainsi nous n'avons pas été en mesure de maintenir les investissements, ni les bénéfices aux niveaux que nous aurions voulu.

Une grande partie du rapport du comité est consacrée à la discussion des états financiers de Petro-Canada. Il est vrai qu'ils ne sont pas aussi bons que nous l'aurions souhaité. Nous avons été les premiers à l'admettre. Dans notre Rapport annuel, je disais dans mon message:

«Depuis le milieu des années 1980, la faiblesse et l'instabilité du prix du pétrole ont entraîné une réduction des fonds autogénérés de l'amont et ont retardé d'importants projets de construction. Ces facteurs, combinés au rendement plus faible que prévu dans les activités d'aval, ont créé des lacunes, jugées inacceptables par la direction, en ce qui a trait au rendement à court et à moyens termes de la Société.»

Ce même Rapport soulignait les étapes décisives que nous entendions prendre pour améliorer le rendement. Nous avons coupé considérablement les frais généraux et administratifs annuels. Nous avons commencé à nous défaire des éléments d'actif peu productifs. Nous nous sommes diversifiés dans de nouveaux secteurs du domaine pétrolier, afin de réduire notre vulnérabilité aux fluctuations du prix mondial du pétrole. Nous avons adapté nos stratégies commerciales afin de tra-

[Text]

To implement change on this scale in an organization the size of Petro-Canada is a major undertaking. It is complex, and it takes time. Our interim results for the first six months of 1990 did not represent a significant improvement. However, I believe we are getting there, and I expect our year-end results to be much more satisfactory.

The committee's report goes to some lengths to compare Petro-Canada's performance with that of our two major competitors, Shell and Imperial.

I do not want to start quibbling, but we do have a range of reservations about the financial analysis used in the report. For example, we question the appropriateness of using "as reported" numbers for Petro-Canada calculated under full-cost accounting, rather than the figures as restated under the successful efforts method. Shell and Imperial reported results using the successful efforts method. To draw conclusions by comparing data calculated under two quite different accounting systems becomes a matter of comparing apples and oranges. In fact, one of the reasons we changed to "successful efforts" accounting was to enable appropriate comparisons to be made.

More generally, we should recognize that much of the analysis is based on rather hypothetical assumptions. For example, one simply cannot realistically assume a market value for Petro-Canada when no shares are being traded publicly. It is an artificial exercise. Nor can one extrapolate a whole series of analytical tests from those assumptions. One can quite easily reach different conclusions simply by changing the initial assumptions. The value of Petro-Canada can only be truly tested in the marketplace, over a number of years of active trading by investors.

Having said that, I do acknowledge that we are not yet performing at the level of the mature integrated oil companies such as Imperial and Shell. That is the level we want to reach, but we are not there yet.

Petro-Canada is just 15 years from a standing start. These have been years of extraordinary growth and tumultuous change in our industry's business environment. Imperial and Shell have had many decades to establish their companies, their organization, their customer base, not to mention the backing of powerful and experienced parent companies.

Imperial and Shell were established, and completed their major initial growth, in a period of relative stability and steady market expansion. We, on the other hand, have had the recent costs of integrating acquisitions; everything from reidentifying service stations to merging accounting systems. Although the last acquisition was five years ago, we are still completing the integration of some systems from our predecessor companies. With no access to new capital since 1984, we have had to make

[Traduction]

duire la nouvelle conjoncture et nous concentrer nettement sur la rentabilité et l'augmentation de la valeur pour l'actionnaire.

Mettre en œuvre un changement de cette importance dans une société de l'envergure de Petro-Canada constitue une entreprise considérable. C'est une tâche complexe qui prend du temps. Nos résultats périodiques pour les six derniers mois ne présentaient pas une amélioration importante. Néanmoins, je pense que nous y arrivons et j'espère que nos résultats de fin d'exercice seront plus satisfaisants.

Le rapport du comité insiste sur la comparaison du rendement de Petro-Canada avec celui de nos deux principaux concurrents, Shell et l'Impériale.

Je ne veux pas paraître pointilleux, mais j'ai plusieurs réserves à formuler sur l'analyse financière utilisée dans ce rapport. Ainsi, nous remettons en question la pertinence de l'utilisation des chiffres «déclarés», calculés conformément à la méthode de la capitalisation du coût entier, plutôt que les chiffres redressés conformément à la méthode de la capitalisation du coût de la recherche fructueuse. Shell et l'Impériale ont présenté leurs résultats en utilisant la méthode de la capitalisation du coût de la recherche fructueuse. Tirer des conclusions en comparant des données calculées conformément à deux méthodes comptables différentes revient à comparer des pommes et des oranges. En fait, nous avons adopté la méthode de la capitalisation du coût de la recherche fructueuse pour pouvoir formuler des comparaisons appropriées.

De façon plus générale, nous devons reconnaître que la majorité de l'analyse s'appuie sur des suppositions plutôt hypothétiques. Je ne pense pas, par exemple, que l'on puisse présumer d'une valeur marchande pour Petro-Canada lorsqu'aucune action n'est émise dans le public. C'est un exercice très artificiel et je ne pense pas qu'à partir de ces chiffres, on puisse extrapoler une série de tests analytiques. On peut très facilement arriver à des conclusions différentes simplement en modifiant les hypothèses initiales. La valeur de Petro-Canada ne peut être testée que sur le marché, après plusieurs années de négociations actives effectuées par les investisseurs.

Cela dit, je dois reconnaître que notre rendement n'est certainement pas encore au niveau de celui des sociétés pétrolières intégrées et bien établies comme l'Impériale et Shell. C'est le niveau que nous voulons atteindre, mais nous n'y sommes pas encore arrivés.

Il y a à peine 15 ans que Petro-Canada a été créée. Nous avons assisté à des années de croissance extraordinaire et à des changements de conjoncture pour le moins tumultueux dans notre industrie. L'Impériale et Shell ont mis des décennies à établir leurs sociétés, leur structure et leur clientèle et ont pu compter sur l'appui de sociétés mères puissantes et expérimentées.

L'Impériale et Shell ont été établies et ont réalisé la plus grande partie de leur croissance initiale dans une période de relative stabilité et d'expansion constante du marché. Nous avons eu, quand à nous, à assumer les récents coûts de l'intégration des acquisitions, depuis la redésignation des stations-service jusqu'à la fusion des méthodes comptables. Même si la dernière acquisition remonte à cinq ans, nous sommes encore en train d'intégrer certains systèmes des sociétés précédentes.

[Text]

a major shift in our business focus. Over the last six years, we have had to accomplish these difficult tasks while living within our own resources.

In spite of our youth and the tasks ahead of us, we intend and fully expect to reach a level of performance in the 1990's that will compare favourably with that of our competitors.

I am not sure whether it is useful to look backward at Petro-Canada's growth years or to try to compare us with older, more mature companies. I think it is more appropriate to assess Petro-Canada's success to date in the light of what we were set up to be.

We were not seen by our shareholder as a short-term financial investment. We had a different purpose: our major purpose was to help ensure that the energy needs of Canadians would be met in future years. Ours was a long-term mission reflecting government policy initiatives. Profits were very much a secondary consideration.

We were, in any case, a young, rapidly expanding company. Our focus was quite properly on the long term, not on profitability. Nevertheless, we did report a profit every year but two. The years were 1985 and 1988. In 1985, the changed business environment made it financially prudent for us to write off a range of assets—mostly in the frontiers—which could no longer be expected to produce revenue in the short- or medium-term. In 1988, we restated our results to reflect our change to successful efforts accounting. It is worth pointing out, I think, that had energy prices continued upward the picture would be very different today. Hibernia, Terra Nova, Arctic Gas, perhaps LNG—these could all be on stream now and providing a return on investment.

In short, I do not think we need apologize for the success we have had in meeting our mandate.

Times changed, however. Oil prices slumped. The energy crisis turned into an energy glut. As the initial need for Petro-Canada faded, we changed our focus to a more commercial orientation. In 1984, the new government confirmed that direction.

In seeking profitability, we have been constrained by our origins. We have a disproportionate loading of long-term assets which have been slow to move forward. We have carried the debt, but have enjoyed no revenue.

Let us take Hibernia, for example. We have invested millions of dollars in Hibernia every year since 1979. We are now proceeding to development. We will have to provide over a billion dollars more to cover our share of the construction costs over the next six years. Only then—after 16 or 17 years—will we begin to see a return on that investment.

[Traduction]

Nous avons dû modifier considérablement notre orientation commerciale sans avoir accès à de nouveaux capitaux depuis 1984. Au cours des six dernières années, nous avons dû accomplir ces tâches difficiles tout en vivant dans les limites de nos propres ressources.

Malgré notre peu d'expérience et les tâches que nous devons encore accomplir, nous entendons et prévoyons atteindre, dans les années 1990, un niveau de rendement qui se comparera favorablement avec celui de nos concurrents.

Je ne suis pas sûr qu'il soit utile d'évoquer les années de croissance de Petro-Canada ou de tenter de nous comparer à des sociétés plus anciennes et mieux établies. Je pense qu'il est plus pertinent d'évaluer les succès que Petro-Canada a remportés jusqu'à présent par rapport aux objectifs fixés.

Notre actionnaire ne nous considérerait pas comme un investissement financier à court terme. Nous avions un objectif différent: aider à assurer les besoins énergétiques des Canadiens dans les années à venir. Nous avions un mandat à longue échéance et les bénéfices étaient très secondaires.

Nous étions, en tout cas, une société jeune connaissant un essor rapide. Nous missions de façon tout à fait appropriée sur le long terme, et non sur la rentabilité. Néanmoins, nous avons déclaré des bénéfices tous les ans, sauf deux. C'était en 1985 et en 1988. En 1985, en raison de l'évolution de la conjoncture économique, nous avons fait preuve de prudence financière en radiant une série d'éléments d'actif, principalement dans les régions éloignées, qui, selon nos prévisions, ne produiraient plus de revenu à court et à moyen termes. En 1988, nous avons redressé nos résultats pour traduire notre adoption de la méthode de la capitalisation des coûts de la recherche fructueuse. Il est important de souligner que si les prix des ressources énergétiques avaient continué de monter, le tableau serait très différent aujourd'hui. Hibernia, Terra Nova, le gaz de l'Arctique et les exportations de gaz naturel liquifié, toutes ces entreprises pourraient être maintenant en marche et assureraient le rendement des investissements.

Bref, je ne pense pas que nous devons nous excuser d'avoir réussi à remplir notre mandat.

Mais les temps ont changé. Les prix du pétrole se sont effondrés. La crise énergétique s'est transformée en surplus énergétique. Comme les exigences initiales pour Petro-Canada ont disparu, nous avons modifié nos objectifs et adopté une orientation plus commerciale. En 1984, le nouveau gouvernement a confirmé cette orientation.

Dans notre recherche de la rentabilité, nous avons été contraints par nos origines. Nous avons une charge disproportionnée d'actifs à long terme, difficiles à faire démarrer. Nous avons assumé la dette, mais n'avons profité d'aucun revenu.

Prenons Hibernia, par exemple. Nous avons investi des millions de dollars dans Hibernia, chaque année depuis 1979. Maintenant, nous entreprenons la mise en valeur et nous aurons à déboursier plus d'un milliard de dollars pour couvrir notre part des coûts des travaux de construction au cours des six années à venir. Seulement alors, après 16 ou 17 ans, commencerons-nous à voir le rendement de cet investissement.

[Text]

We have a strong portfolio of long-term assets. On the East Coast, we have Terra Nova, likely the next field to be developed after Hibernia. We discovered Terra Nova, and have about a 44 per cent interest in the project. We are partners too, in a good half-dozen more discoveries off Newfoundland. These discoveries that may move to development, when the economics are right and funds are available.

We are an important player in oil sands and heavy oil development. We also have the best land position of any company in that sector. Again, as economics warrant, these resources can be developed.

Our international program is still in an early stage. However, we expect good discoveries in the years ahead.

Petro-Canada is financially solid, with a good balance of assets between oil and gas; conventional and frontier; upstream and downstream; and domestic and international. We are investing in new areas of opportunity in the petroleum sector. For example, we are building a plant in Edmonton to produce MTBE, an environmentally preferred gasoline additive. We also expanded into the propane business through our purchase of ICG's propane division. We are, therefore, properly focussed on building shareholder value and long-term profitability.

The main brake on our present prosperity, is our limited access to investment capital. To develop these assets we will require new equity funds. I am pleased that the government is, by permitting Petro-Canada access to equity capital, now going to remove that brake on our ability to develop our asset base.

Let me add parenthetically—and I made this point as forcefully as I could when I testified before this committee last fall—that taking on more debt is simply not a viable option. There are those who suggest that we could take on the same levels of debt as Ontario Hydro or Hydro Quebec and continue to meet our Hibernia and other obligations. Petro-Canada and the oil industry—particularly given the past and present volatility of world oil prices—could not assume the levels of debt associated with a public utility that has sustained predictable earnings in a virtual monopoly market.

This fall, I was greatly heartened to see the approval of the Hibernia oil development. To me, it is both a vindication of Petro-Canada's past and a vision of our future. At last, frontier development has begun. We shared in the Hibernia discovery. We have been aggressive in pushing the project forward. Now, we are seeing the construction begin. We also have other assets waiting in the wings.

I am excited about the years ahead. The coming privatization of Petro-Canada will give us the financial flexibility to pursue these opportunities and more.

[Traduction]

Nous avons un portefeuille solide d'actifs à long terme. Sur la côte est, nous avons Terra Nova, probablement le prochain gisement à mettre en valeur après Hibernia. Nous avons découvert Terra Nova et détenons une participation d'environ 44 p. 100 dans le projet. Nous sommes aussi partenaires dans une bonne demi-douzaine d'autres découvertes au large de Terre-Neuve qui pourront être mises en valeur si la situation économique est bonne et les fonds disponibles.

Nous jouons un rôle important dans la mise en valeur des sables pétrolifères et du pétrole lourd et sommes en meilleure position que toute autre société sur le plan des propriétés dans ce secteur. De nouveau, si la situation économique le permet, ces ressources pourront être mises en valeur.

Notre programme international en est encore à ses débuts, mais nous prévoyons faire d'intéressantes découvertes au cours des années à venir.

Petro-Canada est financièrement solide, ses éléments d'actif dans le domaine du pétrole et du gaz classiques et dans les régions éloignées, dans les secteurs, d'amont et d'aval, au pays et à l'étranger sont bien équilibrés. Ainsi, nous construisons à Edmonton une usine pour la production de MTBE, additif recommandé sur le plan écologique, et nous pénétrons le commerce du propane grâce à notre acquisition de la division des ventes au détail de propane de ICG. Nous nous efforçons donc à juste titre de consolider la position de nos actionnaires et notre rentabilité à long terme.

Notre accès limité aux capitaux constitue pour le moment le principal obstacle à notre prospérité. Pour mettre ces éléments d'actif en valeur nous avons besoin de nouveaux capitaux. Je suis heureux que le gouvernement élimine cet obstacle en permettant à Petro-Canada d'accéder à des capitaux.

Permettez-moi d'ajouter une parenthèse. J'ai insisté sur ce point avec autant de vigueur que je l'ai pu lorsque j'ai témoigné devant le présent comité en automne dernier, à savoir que l'augmentation de la dette ne devait pas être envisagée. Certains suggèrent que nous obtenions les mêmes niveaux de dette qu'Ontario Hydro ou Hydro-Québec pour continuer à respecter nos obligations, dont celles relatives à Hibernia. Étant donné l'instabilité passée et présente du prix mondial du pétrole, Petro-Canada et le secteur pétrolier ne pourraient pas assumer les mêmes niveaux d'endettement qu'un service public qui connaît des bénéfices soutenus et prévisibles dans un marché pratiquement monopolistique.

Cet automne, j'ai eu chaud au cœur de voir que le projet Hibernia était approuvé. Pour moi, il s'agit d'une justification du passé de Petro-Canada et d'une vision de notre avenir. Enfin, la mise en valeur dans les régions éloignées a commencé. Nous avons participé à la découverte de Hibernia. Nous avons fait la promotion de ce projet de façon dynamique. Maintenant, nous assistons à la mise en chantier et nous possédons également d'autres éléments d'actif en réserve.

J'envisage avec beaucoup d'enthousiasme les années qui viennent. La privatisation imminente de Petro-Canada nous donnera la souplesse financière qui nous permettra de saisir ces occasions et davantage.

[Text]

Clearly, gentlemen, our best years are still yet to come. Thank you Mr. Chairman.

The Chairman: Thank you very much Mr. Hopper. I shall proceed directly to questions from Senators. I will follow up with some questions later on in the meeting. The first questioner is Senator Kenny.

Senator Kenny: Thank you Mr. Chairman. Welcome Mr. Hopper. Would it be possible for the committee to get a copy of your remarks?

Mr. Hopper: Yes, we have copies both in French and English. I am not sure where they are.

The Chairman: They are being distributed now, Honourable senators.

Senator Kenny: Mr. Chairman, if I may, I'd like to ask the witness a couple of questions, and about Hibernia in particular. Mr. Hopper, is the agreement negotiated for Hibernia one that you would look for in the context of Terra Nova?

Mr. Hopper: Senator, I am glad you asked the question, because we are about to start discussing with Newfoundland and the federal government a possible Terra Nova development plan. We are going into these discussions with preliminary engineering numbers, plus or minus 30 per cent at this point. Our initial indication is that if the numbers are close to being right, the rate of return on Terra Nova should be at an acceptable level to us and to our partners, without any government loans or grants. As operator of that project, I would rather not ask the government for anything. First of all, I do not think they can afford it. Secondly, the agony of trying to negotiate Hibernia with government over the years has been so difficult that I think we had best do without it. Basically we should say to Newfoundland and the federal government:

Here is the most efficient and least cost method of developing this field, even though substantial amounts of equipment and supplies and so forth would be purchased from abroad. We believe we can do that, and maximize the amount of Canadian content without burdening the project too much and that we should be able to proceed without any further government assistance other than the income tax relief and the royalty plans that we have in place in legislation right now.

Senator Kenny: If you can do that as the operator at Terra Nova, why are we stuck with the turkey we are at Hibernia?

Mr. Hopper: Well, Hibernia was discovered before Terra Nova. It is a bigger pool. The production system is different and to put it very frankly, the supply costs are going to be greater in Hibernia than they are in Terra Nova. Real cost. It is a more expensive project.

[Traduction]

Il ne fait aucun doute, messieurs, que nos meilleures années restent à venir. Merci beaucoup, monsieur le président.

Le président: Merci beaucoup, monsieur Hopper. Je vais donner directement la parole aux sénateurs afin qu'ils vous posent leurs questions. J'en poserai moi-même quelques-unes plus tard. Nous commencerons par le sénateur Kenny.

Le sénateur Kenny: Je vous remercie, monsieur le président. Bienvenue au Comité, monsieur Hopper. Nous serait-il possible d'avoir le texte de votre exposé?

M. Hopper: Oui, nous en avons des exemplaires en anglais et en français. Je ne sais pas trop où ils se trouvent.

Le président: Ils vous sont actuellement distribués, honorables sénateurs.

Le sénateur Kenny: Monsieur le président, si vous le permettez, j'aimerais poser au témoin une ou deux questions concernant surtout le gisement Hibernia. Monsieur Hopper, est-ce que l'accord négocié pour Hibernia constitue à votre sens un modèle que vous chercherez à reproduire à l'égard de Terra Nova?

M. Hopper: Je suis heureux, monsieur le sénateur, que vous me posiez cette question car nous sommes sur le point d'entamer les négociations avec Terre-Neuve et le gouvernement fédéral concernant un éventuel plan de mise en valeur du gisement Terra Nova. Nous les abordons avec des estimations d'ingénierie préliminaires comportant une marge d'erreur de plus ou moins 30 p. 100. Selon les indications initiales que nous possédons, si les chiffres de réserve s'avèrent à peu près, la rentabilité de Terra Nova devrait être de niveau acceptable pour nous-mêmes et nos partenaires, sans que nous ayons besoin de prêts ou de subventions du gouvernement. En tant que maître d'œuvre de ce projet, je préférerais ne rien avoir à demander aux pouvoirs publics. Tout d'abord, je ne pense pas que le gouvernement ait les moyens de nous aider et, deuxièmement, il a été tellement difficile de négocier avec les pouvoirs publics l'aide pour le gisement Hibernia, au fil des ans, que je préférerais m'en passer. Nous devrions essentiellement dire à Terre-Neuve et au gouvernement fédéral:

Voici la méthode la plus efficace et la moins coûteuse de mettre en valeur ce gisement, même s'il nous faut acheter des quantités importantes de matériel et de fournitures etc., à l'étranger. Nous pensons pouvoir le faire et maximiser rapidement le contenu canadien sans trop alourdir le projet et sans avoir besoin d'une aide publique autre que les allègements fiscaux et les barèmes de redevances déjà inscrits dans la Loi.

Le sénateur Kenny: Si vous pouvez faire cela en tant que maître d'œuvre du projet Terra Nova, comment se fait-il que l'État soit tellement pris avec Hibernia?

M. Hopper: Eh bien, Hibernia a été découvert avant Terra Nova. C'est un gisement plus important. Les méthodes d'exploitation sont différentes et, pour dire les choses comme elles sont, les frais de production seront bien plus importants dans le cas d'Hibernia que de Terra Nova. Je parle du prix de revient réel. C'est un projet plus coûteux.

[Text]

Senator Kenny: What sort of timing do you see for Terra Nova?

Mr. Hopper: Well, that is problematic. Right now we see a possibility of bringing Terra Nova into production in 1996 or 1997, about the same time as Hibernia. Possibly it could be earlier than that. We have an environmental process to go through which will take a long time. We also have to deal with a number of partners who may be more or less enthusiastic than we are in terms of getting them on side and ready to make that investment. However, I think we could probably develop Terra Nova at the same time as Hibernia if we got moving on it very quickly.

Senator Kenny: What sort of price do you anticipate?

Mr. Hopper: Well, the price forecast we are using to make this rate of returns is now \$20.00 real, flat, into the future. That would be \$20.00 U.S. WTI real, flat.

Senator Kenny: You mentioned having to go through an environmental review; what concerns do you have drilling on the Grand Banks?

Mr. Hopper: Well, we have done a great deal of drilling on the Grand Banks, both with semi-submersibles and with ship-shape drill ship operations. There are of course environmental concerns. We think we can mitigate those concerns, drill safely and produce safely under the proposed production system. The production system for Terra Nova would be a floating mode system, not the gravity-based system for Hibernia.

Senator Kenny: What capacity is there if there were to be a spill or a blow-out?

Mr. Hopper: Well, on that part of the Grand Banks under reasonably rough sea state conditions, there is really not much you can do with a blow-out. The currents would carry that oil high into the north Atlantic. The oil from Terra Nova is very much like the Hibernia oil. After a number of days it is volatile enough to disappear or drop to the bottom.

Senator Kenny: In the context of a spill that everybody is familiar with, the Exxon Valdez, if there was a blow-out at a well like Terra Nova, or at a location like Terra Nova, what sort of volume would you be dealing with; what size spill would we be talking about in the event of a blow-out?

Mr. Hopper: Well, well productivity in Terra Nova would, I guess, be, and I am a little shaky on my memory here, in the neighbourhood of 5,000 to 8,000 barrels a day. If you had a blow-out from one of those wells, it would indeed be serious, but not as serious as the Valdez spill. That was done in a sound with very little wave action. It was basically washed up on shore. Currents from the Grand Banks could carry that oil south of Iceland, towards Ireland, but it would never get there. It would in fact disappear. I am not suggesting that we would not have some clean-up to do. Depending on the state of the sea, we would have a capability to clean some of it up.

Senator Kenny: But not much capability. Five or ten per cent.

[Traduction]

Le sénateur Kenny: Quel sorte de calendrier envisagez-vous pour Terra Nova?

M. Hopper: Eh bien, c'est problématique. Pour le moment nous envisageons le début de l'exploitation en 1996 ou 1997, à peu près en même temps que Hibernia. Ce pourrait être un peu plus tôt que cela. Il y a un processus d'évaluation environnementale à effectuer qui prendra beaucoup de temps. Nous devons également nous entendre avec un certain nombre de partenaires qui pourront se montrer plus ou moins bien disposés à effectuer cet investissement. Cependant, si nous ne perdons pas de temps, je pense que l'exploitation de Terra Nova pourrait commencer à peu près en même temps que celle de Hibernia.

Le sénateur Kenny: Quel niveau de prix prévoyez-vous?

M. Hopper: Eh bien, les prévisions de prix que nous utilisons pour calculer le taux de rendement est un prix réel, stable, de 20 \$ US le baril.

Le sénateur Kenny: Vous avez mentionné l'évaluation environnementale; avez-vous des craintes concernant le forage sur les Grands Bancs?

M. Hopper: Nous avons déjà fait beaucoup de forage sur les Grands Bancs, tant avec des submersibles qu'avec des navires de forage. Il y a bien sûr des inquiétudes d'ordre environnemental. Nous pensons pouvoir atténuer les risques et forer et extraire en toute sécurité avec le système d'exploitation proposé. Il s'agira pour Terra Nova, d'un système flottant et non du système à gravité retenu pour Hibernia.

Le sénateur Kenny: Quel moyen d'intervention aurez-vous en cas de déversement ou d'éruption?

M. Hopper: Eh bien, sur cette partie des Grands Bancs, lorsque la mer est assez mauvaise, il n'y a pas grand-chose que l'on puisse faire en cas d'éruption. Les courants emporteraient ce pétrole dans l'Atlantique Nord. Le brut de ce gisement est très similaire à celui de Hibernia, c'est-à-dire qu'après un certain nombre de jours il deviendra suffisamment volatil pour s'évaporer ou couler au fond.

Le sénateur Kenny: Comparé à un déversement comme celui de l'Exxon Valdez que tout le monde connaît bien, s'il y avait une éruption de puits sur un gisement comme Terra Nova, quel volume de pétrole répandu faudrait-il escompter? De quel ampleur serait un déversement en cas d'éruption?

M. Hopper: Disons que la production de Terra Nova serait, si ma mémoire est bonne, de l'ordre de 5 000 à 8 000 barils par jour. S'il y avait une éruption de l'un de ces puits, ce serait certainement un déversement grave mais pas autant que celui de Valdez. Ce dernier est intervenu dans un bras de mer où il y a très peu de vagues et presque tout le pétrole a été rejeté sur la côte. Sur les Grands Bancs, les courants l'emporteraient en mer, au sud de l'Islande, en direction de l'Irlande, mais il n'y parviendrait jamais. Il va se dissiper. Je ne dis pas qu'il n'y aura pas un nettoyage à faire et, selon l'état de la mer, nous pourrions en récupérer une certaine partie.

Le sénateur Kenny: Mais pas beaucoup. Cinq ou dix p. 100.

[Text]

Mr. Hopper: Well, if you are talking about 10- or 20-foot waves, you are not going to clean much up with that kind of sea state.

Senator Kenny: Okay. What sort of industrial benefits would you anticipate coming to Newfoundland from Terra Nova?

Mr. Hopper: Well, it is a little early to ask that. In as much as that will be part of an "in earnest" conversation with the Newfoundlanders. We are talking about a ship-shape production system, a very large ship with its own storage capacity. There is no yard in Canada that could build that ship right now so unless somebody puts money into a new yard, that ship would have to be built abroad. A lot of the top sides might be built in Canada. We have not done a detailed industrial benefits calculation, but we will certainly do one. I do not think we can possibly proceed without a calculation that would ensure industrial benefits for Newfoundland and perhaps the Maritimes, Quebec, and Ontario.

Senator Kenny: If I could just finish up with this Mr. Chairman. In the event that prices drop below \$20, it is not on? However, \$20 and above, you would see going ahead in the next two or three years?

Mr. Hopper: Yes, the rate of return using \$20 real flat is not a bonanza. However, it is, I think, sufficiently good for us to proceed. Below that, I think we would have some rather anxious partners. I would be anxious also.

The Chairman: Yes, Senator Balfour.

Senator Balfour: You alluded Mr. Hopper, to the quality of Terra Nova crude, I gathered from your comment that it compares to Hibernia. Do I conclude from that that there would likely be no refining opportunity for Terra Nova crude in Canada?

Mr. Hopper: Well, let me speak to that issue because there has been a lot of discussion about it. A refiner, when he chooses a crude slate, will attempt to pick the crude that his refinery can easily process. The Hibernia crude and the Terra Nova crude are more paraffinic than many of our crudes from western Canada. That gives the crude what we call a high pour point. In both warm and cold weather it is a hard crude to pipeline by itself. You would normally have to mix it with something else, because it gets quite gluey.

There are plants on the east coast and the gulf coast of the United States which are better equipped than our plants in eastern Canada to run that kind of crude. Therefore, you would be wise to sell that crude to a refiner equipped to run it and who will pay more for it because he is equipped to run it. A producer of Hibernia crude would simply take the money that he receives from that crude sale and purchase a crude that he would like. It could come from anywhere.

That is not to say that we think about a third of Hibernia production will go to the east coast, into Imperial's plant, Irving's plant, and Petro-Canada and Shell's in Montreal. To get into Montreal, we will probably use the Portland-Montreal

[Traduction]

M. Hopper: Eh bien, s'il y a des vagues de 10 à 20 pieds, il n'y a pas grand-chose que l'on puisse faire par une mer aussi grosse.

Le sénateur Kenny: D'accord. Quelle sorte de retombées industrielles de la mise en valeur de Terra Nova escomptez-vous pour Terre-Neuve?

M. Hopper: Il est un peu trop tôt pour le dire, car cela fera partie des négociations avec Terre-Neuve, une fois qu'elles seront sérieusement entamées. Nous aurons besoin d'un système d'extraction flottant, d'un très gros navire muni de réservoirs de stockage. Il n'y a aucun chantier naval au Canada qui pourrait construire ce navire et à moins que quelqu'un veuille investir dans un tel chantier, le navire devrait être construit à l'étranger. Une bonne partie du matériel de surface pourrait être fabriquée au Canada. Nous n'avons pas encore calculé les retombées industrielles, mais nous ferons certainement un tel calcul. Il ne nous serait pas possible de démarrer sans cela de façon à assurer des retombées industrielles au profit de Terre-Neuve, et peut-être des Maritimes, du Québec et de l'Ontario.

Le sénateur Kenny: Permettez-moi encore une question, monsieur le président. Si le cours du pétrole tombait au-dessous de 20 \$, vous ne réaliseriez pas le projet; mais à 20 \$ et plus, vous pensez démarrer dans les deux ou trois prochaines années?

M. Hopper: Oui, un prix réel stable de 20 \$ n'est pas un pactole, mais suffisamment bon pour que nous nous lancions. En dessous de ce niveau, je pense que j'aurais quelques partenaires pas mal inquiets, et je le serais aussi.

Le président: Oui, sénateur Balfour.

Le sénateur Balfour: Monsieur Hopper, vous avez fait allusion à la qualité du brut de Terra Nova et j'ai cru comprendre que ce pétrole est similaire à celui de Hibernia. Dois-je en conclure que le brut venant du gisement Terra Nova ne pourrait pas être raffiné au Canada?

M. Hopper: Eh bien, parlons-en car c'est un sujet pas mal débattu. Une raffinerie, lorsqu'elle détermine la nature de son approvisionnement en brut, tend à choisir une variété facile à traiter. Le brut de Hibernia et celui de Terra Nova ont une plus grande teneur en paraffine que nombre de nos variétés de l'ouest du Canada. Cela leur donne une forte viscosité. Par temps froid ou chaud, il est assez difficile de le pomper dans un oléoduc. Normalement, il faut le mélanger à autre chose car il tend à être assez visqueux.

Il y a des raffineries sur la côte est et sur le golfe du Texas, aux États-Unis, qui sont mieux équipées que les nôtres, que nos raffineries de l'est du Canada, pour traiter ce genre de brut. Par conséquent, on serait avisé de le vendre à une raffinerie qui est bien équipée pour le traiter et qui le paiera plus cher à cause de cela. Le producteur de brut d'Hibernia prendra tout simplement l'argent qu'il tirera de la vente de ce brut pour en acheter un autre de la qualité voulue et qui pourra provenir de n'importe où.

Cela ne veut pas dire qu'un tiers de la production d'Hibernia sera raffinée sur la côte est, dans la raffinerie d'Impériale, celle d'Irving et dans les raffineries de Petro-Canada et de Shell à Montréal; encore que pour transporter le brut jusqu'à

[Text]

pipeline. However, to get it up from Portland to Montreal, you can only put a limited amount of this crude in that pipeline without causing a lot of cost and diluents.

Now, I am not an expert in refining. I have asked my people however. Somewhere in the neighbourhood of \$30 to \$50 million dollars expenditure would equip our refinery at least, to handle Hibernia crude or Terra Nova crude without any problems. You can fix the wax problem with equipment and refining processes.

Senator Balfour: So in other words you are saying that statements that none of the Hibernia crude or indeed the Terra Nova crude will not be refined in Canada are simply incorrect, or probably incorrect.

Mr. Hopper: I think perhaps a third of that could, depending on, whether we run it in the summer time. Refiners would run the crude in the summer. As a rough guess at this stage and it's early to tell, we think probably a good idea would be a third refined in Canada, a third on the U.S. east coast and a third on the gulf coast. It is not to say that you could not run the crude now. I mean, you could run the crude and turn out a slate of products. You would have trouble with the pour point. You would have to use pour-point depressants and a number of other things that are costly. Rather than incur that higher cost, you would rather get a different crude and run a different crude slate.

Senator Balfour: But, what I am seeking to elicit from you is a statement that critics of Hibernia, when they say that not one barrel of Hibernia crude will be refined in Canada, are simply wrong.

Mr. Hopper: I think that there has been a lot of nonsense talked about that, yes.

The Chairman: Senator Waters.

Senator Waters: Welcome Bill. Nice seeing you.

Mr. Hopper: Nice to see you sir.

Senator Waters: Following on from that, it seems to me that you said it might be 30 million dollars or whatever the number is, 50 million dollars, to upgrade the refineries in Newfoundland...

Mr. Hopper: I'm sorry, I did not say that. I said upgrade our refinery in Montreal.

Senator Waters: Okay, but what about the refineries in Newfoundland. If we are trying to make this a proper project for Newfoundland, with as many spinoff advantages as possible, what in your judgment would be required to upgrade the refineries in Newfoundland to handle the crude from both Hibernia and Terra Nova?

Mr. Hopper: Senator, I cannot tell you that. It is a reasonable significant number, but it is probably not much more than what I have stated for our own refinery in Montreal. They are a somewhat similar size. The Come-By-Chance plant is the only refinery operating in Newfoundland. We used to own that plant. We gave it to the current owners. They are running

[Traduction]

Montréal nous devons probablement utiliser l'oléoduc Portland/Montréal qui ne pourra recevoir qu'une quantité limitée de ce brut si on veut le transporter sans trop de frais et sans avoir trop à le diluer.

Cependant, je ne suis pas expert en raffinage. Mais je me suis renseigné et je pense qu'il suffirait de 30 à 50 millions de dollars pour équiper notre raffinerie, à tout le moins, pour qu'elle puisse recevoir sans problème le brut de Hibernia ou de Terra Nova. On peut régler le problème de la paraffine avec du matériel et des procédés de raffinage appropriés.

Le sénateur Balfour: Donc, en d'autres termes, vous dites qu'il est inexact, ou probablement inexact, qu'aucune partie du brut de Terra Nova ou d'Hibernia ne sera raffinée au Canada.

M. Hopper: Je pense qu'un tiers pourrait l'être, en supposant que les raffineurs le traiteraient en été. C'est une estimation très approximative, et il est encore trop tôt pour le savoir, mais nous pensons qu'un tiers pourrait être raffiné au Canada, un tiers sur la côte est des États-Unis et un tiers sur la côte du golfe. Cela ne signifie pas que l'on ne pourrait pas traiter ce brut aujourd'hui. On pourrait le faire et obtenir toutes sortes de produits. Il y aurait quelques problèmes de viscosité. Il faudrait y ajouter des agents pour réduire la fiscosité et faire un certain nombre d'autres opérations coûteuses, et la raffinerie, au lieu de faire face à des coûts élevés de fabrication, choisirait plutôt d'acheter un brut différent.

Le sénateur Balfour: Ce que j'essaie de vous faire dire c'est que les détracteurs du gisement Hibernia, lorsqu'ils affirment que pas un seul baril du brut d'Hibernia ne sera raffiné au Canada, sont tout simplement dans l'erreur.

M. Hopper: Je pense que l'on a dit beaucoup de bêtises à ce sujet, oui.

Le président: Sénateur Waters.

Le sénateur Waters: Bienvenue, Bill. C'est un plaisir de vous voir.

M. Hopper: De même pour moi, monsieur.

Le sénateur Waters: Pour poursuivre là-dessus, vous avez dit qu'il faudrait investir 30 millions de dollars, ou peut-être 50 millions de dollars, pour adapter des raffineries de Terre-Neuve...

M. Hopper: Excusez-moi, je n'ai pas dit cela. J'ai parlé de l'adaptation de notre raffinerie de Montréal.

Le sénateur Waters: D'accord, mais qu'en est-il des raffineries de Terre-Neuve? Si l'on veut en faire un projet bénéfique pour Terre-Neuve, qui rapporte autant d'avantages économiques que possible à cette province, que faudrait-il faire, à votre sens, pour donner aux raffineries de Terre-Neuve la capacité de recevoir le brut d'Hibernia et de Terra-Nova?

M. Hopper: Je ne sais pas, sénateur. C'est un chiffre assez important, mais il ne sera sans doute pas beaucoup plus élevé que le coût que j'ai indiqué pour notre raffinerie de Montréal. Les deux sont de taille à peu près similaire. La raffinerie de Come-By-Chance est la seule raffinerie en service à Terre-Neuve. Elle nous appartenait jadis et nous l'avons donnée pour

[Text]

about 100,000 barrels a day and they are spending more money on it.

A private refinery owner would have to say, "Look, why would I take this crude when I can buy a crude slate that is more to my liking and it costs me less to refine?"

If someone came to him, and said "Listen, we're going to give you a bunch of money, put in the necessary equipment to process this crude" and guaranteed him that crude to his refinery so he could use it, I'm sure he would do so.

Senator Waters: But, has Clyde Wells not made the point that other than the initial start up, there are few spinoff benefits for Newfoundland. Maybe by developing the capacity and the refineries in Newfoundland to handle it, there would be more jobs created and more spinoffs for Newfoundland out of this. If the cost is 30 per cent—\$50 million dollars; it seems a very small percentage of the total cost of these off shore projects.

Mr. Hopper: Well, the people who own the Come-By-Chance refinery has spent something in excess of 100 million dollars in that plant. That is a fair chunk of money for them.

To suggest that they spend another \$50 million or whatever that number would be, is still a substantial investment. I know other than the employment generated for the construction of the new refinery processing, there would not be any new jobs. I mean, the same number of people run the refinery. They are importing a slate of eastern hemisphere crude right now for the most part. I can not see any further jobs created by running the Hibernia crude in Come-By-Chance versus imported crude. It is all crude oil.

Senator Waters: I guess I am trying to make the point that if it is a Canadian investment with a lot of taxpayer dollars involved going into Hibernia, Terra Nova and other fields out there, this is the beginning presumably of a lot of development. would it not be sensible to try to build up our refinery capacity in Canada, particularly in Newfoundland, in order to have it flow back into Canada. Now, you say there are few jobs associated with the refinery. However, with refineries working 24 hours around the clock, additional capacity and shipping into Canada, it seems to me that there are some spinoff advantages; economic advantages, job opportunities that we should not ignore, particularly if the incremental cost of doing that is relatively small. I am not sure what that number is.

Mr. Hopper: Yes. Well, if you increase the capacity of the plant that is a different thing. If you put a unit or units in simply to deal with the paraffinic nature of the crude oil, there are certainly some spinoffs in jobs and investment associated with those units. Once you have finished that, you still wind up with a plant that runs 100,000 barrels a day of crude oil, and employs 300 or 400 people. That is what you have. You have invested some money in the plant so you can run what is now an inferior crude relative to the crude slate that can be bought elsewhere. We, in the business, exchange crudes and pick up crude slates from all over the world. I know it is appealing to

[Traduction]

rien à ses exploitants actuels. Ils traitent près de 100 000 barils par jour et entreprennent des travaux de modernisation.

S'agissant d'un exploitant privé, il va devoir se demander: «Pourquoi achèterais-je ce brut alors que je peux m'en procurer qui correspond mieux à ma capacité et me coûte moins cher à raffiner?»

Si quelqu'un lui faisait une proposition, disant: «Écoutez, nous allons vous donner une certaine somme, équipez-vous de façon à pouvoir traiter ce brut» et lui garantissait l'approvisionnement, je ne pense pas qu'il refuserait.

Le sénateur Waters: Mais est-ce que Clyde Wells n'a pas indiqué l'autre jour que, sauf la phase de construction, il n'y aurait guère de retombées économiques sur Terre-Neuve. Il se pourrait, si la province avait la capacité de raffiner la production de ces gisements, qu'on puisse créer plus d'emplois et faire bénéficier davantage Terre-Neuve de cette exploitation. Si le coût est de 30 p. 100, soit 50 millions de dollars, cela me paraît un très petit pourcentage par rapport au coût total de ces projets d'exploitation en mer.

M. Hopper: Les propriétaires de la raffinerie de Come-By-Chance lui ont déjà consacré plus de 100 millions de dollars. C'est une somme considérable pour eux.

Leur demander de dépenser encore 50 millions, ou je ne sais quel autre chiffre, représenterait un investissement supplémentaire substantiel. A part les emplois de construction des nouveaux équipements de raffinage, il n'y aura pas de création d'emplois supplémentaires. Je veux dire par là que la raffinerie aurait le même effectif. Elle transforme du brut importé de l'hémisphère est pour la plus grande partie et je ne pense pas que le raffinage de brut d'Hibernia exigerait du personnel supplémentaire. Tout cela, c'est du pétrole brut.

Le sénateur Waters: Ce que je veux dire c'est que si les contribuables canadiens investissent de grosses sommes dans les gisements d'Hibernia, de Terra Nova et d'autres, car ce ne sera peut-être que le début de l'exploitation pétrolière dans la région, ne serait-il pas rationnel d'accroître notre capacité de raffinage au Canada, et particulièrement à Terre-Neuve, afin d'acheminer ce pétrole vers le Canada? Vous dites que cela ne créerait pas beaucoup d'emplois, mais avec des raffineries tournant 24 heures sur 24, si l'on accroît leur capacité et si tout ce pétrole transite par le Canada, il me semble qu'il devrait y avoir des retombées économiques et des perspectives d'emploi que nous ne devrions pas ignorer, particulièrement si le coût supplémentaire, par rapport au coût d'ensemble des projets, est relativement faible, quel que soit le chiffre en question que je ne connais pas d'ailleurs.

M. Hopper: Oui. Évidemment, si l'on augmente la capacité de la raffinerie, c'est une autre histoire. Si l'on construit simplement quelques unités de traitement capables de recevoir du pétrole brut à forte teneur en paraffine, il y aura quelques créations d'emplois au moment de la construction et quelques investissements liés à ce matériel. Une fois cette étape franchie, on se retrouvera quand même avec une raffinerie pouvant traiter 100 000 barils de brut par jour, qui emploie 300 ou 400 personnes, et c'est tout. Vous aurez investi dans une usine afin qu'elle puisse raffiner un brut de qualité inférieure par rapport à celui qu'elle pourrait acheter ailleurs. Nous, dans le secteur

[Text]

people in Canada to think that we would produce the crude, and refine it in our own plants. It would all be neat and tidy. However, it does not often work that way. You normally build a plant based on a certain crude oil. If you have to change that, you probably have to put some more investment in it.

The plant at Come-By-Chance, built by Mr. Shaheen, was based on Iraqi crude, or Iranian crude. I do not know which, but nevertheless, it was designed to produce a bunch of jet fuel for Kennedy airport and that is what it does right now. To change the crude slate, would cost money. I suggest that that company would probably not think there is anything in it for them. I don't think there is much in it for Canada. I really do not sir. It is nice to keep the crude in the loop, but I do not see great advantages in doing that.

Senator Waters: Thank you.

The Chairman: I am going to ask a supplementary question here to dispose of this line of questioning on the utilization of oil from Hibernia and other fields within Canada which would hopefully offset or displace imported crude. The comment has been made by two of the participants, namely Mobil and Chevron. Correct me if I am wrong, the idea of security of supply is in their minds a North American concept, or a Canada/U.S. concept, not a Canadian concept.

I am wondering whether or not Petro-Canada shares that view. I guess just to put on the record, Atlantic Canada is totally dependent on imported oil. The U.S. has its Norslo production. We negotiated very hard to get 50,000 barrels a day that could be trans-shipped back into Canada. We are as dependent as the U.S. in terms of our Atlantic requirement, on imported oil. I do not know what the numbers are. The last hard numbers I saw, and they are out of date, indicated that we were supplying around 70 per cent of our own requirements. This percentage goes back to '88. It is less than that now; around 65 per cent total dependence on imported oil providing 35-40 per cent is imported. We have a marvelous opportunity here with potential foreign exchange advantages. I think these are important to take into consideration in terms of taking the money in and then having it to spend on imported oil. In order to avoid a potential problem with Article 904 and the proportional access provisions of the Free Trade Agreement. We have an example in the U.S. of being very concerned about their national interests in one of their major oil fields off the north slope of Alaska.

So I wonder if you could comment on that in this context. It really doesn't seem to make sense on the surface. You are trying to explain to us why, after careful examination through the detail that you have to go through as a participant, that it is a good idea. Why is it such a good idea or why is it such a bad idea to force that product into the Canadian market?

Mr. Hopper: Well, because it costs money. If you want to have an efficient low-cost supply system, and low-cost refinery system, the market in fact will tell you where that crude should

[Traduction]

pétrolier, échangeons des bruts et en achetons partout dans le monde. Je vois bien que ce doit être attrayant pour les Canadiens de penser que nous allons produire le brut et le raffiner dans nos propres usines, et le tout sera bien net et bien ficelé, mais dans la réalité les choses souvent ne fonctionnent pas ainsi. Normalement, vous construisez une raffinerie en vue d'une certaine variété de brut. Si vous voulez en changer, à ce moment-là il faut apporter des modifications.

La raffinerie de Come-By-Chance, construite par M. Shaheen était destinée à recevoir du brut iraquien ou iranien, je ne me souviens plus, mais elle était en tout cas conçue pour produire du kérosène pour l'aéroport Kennedy et c'est ce qu'elle fait en ce moment. Les modifications requises pour un changement de brut coûteraient cher et j'imagine que la société n'y verra sans doute guère son intérêt. Il n'y en aurait pas beaucoup non plus pour le Canada, je ne le pense vraiment pas, monsieur. Ce serait bien de garder le brut dans le circuit, mais cela ne rapporte vraiment pas de grands avantages.

Le sénateur Waters: Je vous remercie.

Le président: Je vais poser une question supplémentaire pour en finir avec cette question de l'utilisation du pétrole Hibernia et des autres gisements canadiens qui pourraient prendre la place du brut importé. Deux des participants, à savoir Mobil et Chevron ont indiqué. Rectifiez si je me trompe, mais la sécurité de l'approvisionnement, à leur sens, est une notion nord-américaine, c'est-à-dire canado-américaine, et non une idée canadienne.

J'aimerais, donc savoir si Petro-Canada partage ce point de vue, sachant que la région atlantique du Canada dépend totalement du pétrole importé. Les États-Unis ont la production de leur gisement Norslo. Nous avons dû négocier très durement pour obtenir la livraison de 50 000 barils par jour. Et nous dépendons tout autant que les États-Unis du pétrole importé, dans la région atlantique. Je ne connais pas les chiffres exacts. Les derniers que j'ai vus, et ils sont dépassés, indiquaient que nous ne couvrons que 70 p. 100 de nos besoins. C'était le chiffre de 1988 et la proportion est moindre maintenant, aux alentours de 65 p. 100, c'est-à-dire que nous dépendons du pétrole importé pour 35 à 40 p. 100 de nos besoins. Nous avons là une occasion merveilleuse, avec des avantages pour notre balance des paiements, au lieu de vendre ce pétrole et de redépenser l'argent pour acheter du pétrole importé; nous pourrions également, ainsi, éviter un problème potentiel avec l'article 904, la disposition sur l'accès proportionnel de l'Accord de libre échange. Nous avons justement vu un exemple de la manière dont les États-Unis défendent leur intérêt national à l'égard de l'exploitation de l'un de leurs grands gisements pétroliers sur la côte nord de l'Alaska.

J'aimerais donc, dans ce contexte, que vous essayiez de nous expliquer, vous qui avez dû examiner la question à fond en tant que participant, pourquoi ce serait une si bonne ou une si mauvaise idée d'absorber cette production dans le marché canadien, car à première vue l'explication ne paraît guère convaincante.

M. Hopper: Eh bien, c'est parce que cela coûte cher. Si vous voulez un approvisionnement efficace au meilleur prix, le raffinage au meilleur coût, le marché vous dira d'où doit provenir

[Text]

go to optimize its value or minimize transportation costs, and to optimize the use of the facilities that you have.

If you want to force something, it's going to cost you something. You say that Chevron and Mobil look upon security of supply in a North American context, I do not know how Mobil and Chevron look at it. It would be a surprise to me if they looked at it that way. I think their view of security of supply is something the governments look after. They look upon their own security of supply. They might express concern from time to time about U.S. security of supply, but fundamentally they are driven by the market and the bottom line. They really feel that security of supply is something that the U.S. government ought to take care of rather than themselves. That is not saying anything harsh about them. The world has always been that way.

I am not sure that Petro-Canada will feel in the long term much differently about that except that we are a company that is largely based in Canada.

We are investing in Canada and we have large resources in Canada. In the long run it is going to be good for this company to develop those resources in Canada which will in turn be good for Canada's security of supply.

The Chairman: I agree that security of supply is a concern of the government of the nation. Along those lines maybe you cannot share this with us, maybe you can. Was there ever any attempt in the negotiation on Hibernia to see that oil come into the Canadian market?

Mr. Hopper: No I do not think so, not seriously. You must remember that Chevron and Mobil do not refine on the east coast at all. In fact, Mobil does not refine in Canada at all, and Chevron only has a plant in British Columbia. As far as they are concerned, to keep that crude oil in their company loop, they would prefer to see the oil, go into their refineries on the gulf coast off the east coast of the United States.

The Chairman: Anyway in the end, it seems to confirm that it was never an objective of the Government of Canada in the negotiation to see the oil that is produced . . .

Mr. Hopper: Well, Mr. Chairman, you know, we have spent decades in this country talking about moving oil further and further east. I mean, we started to move oil into Lake Superior, then into tankers into Toronto and Sarnia. We decided then, to build the inter-provincial pipeline to Toronto. At that time, there was a massive debate in this country about a Montreal pipeline. Then each time we moved it further east, we engendered higher transportation costs. In the extreme, we could put the pipeline all the way down to Halifax. It would be very expensive oil and probably not suitable at all for the refineries located there.

But as a nation, we do what I suggest we and Hibernia partners are going to do. We should import oil in the east and

[Traduction]

le brut pour en optimiser la valeur c'est-à-dire réduire au minimum les frais de transport et optimiser l'utilisation de la capacité de raffinage que vous possédez.

Si vous voulez contraindre le marché, cela va vous coûter de l'argent. Vous dites que Chevron et Mobil envisagent la sécurité de l'approvisionnement dans un contexte nord-américain, mais j'en doute. Cela me surprendrait. Je pense que leur idée de la sécurité de l'approvisionnement est que c'est là une affaire du gouvernement et que eux-mêmes s'occupent uniquement de la sécurité de leur propre approvisionnement. Il peut arriver que, de temps à autre, ils expriment quelques préoccupations au sujet de la sécurité de l'approvisionnement américain, mais essentiellement ils sont motivés par les forces du marché et le profit et estiment que la sécurité de l'approvisionnement est une question qui relève du gouvernement, plutôt que d'eux-mêmes. Et cela est tout à fait normal, le monde a toujours fonctionné ainsi.

Je ne pense pas que Petro-Canada, à long terme, envisage les choses de façon différente, sauf que nous sommes une société principalement implantée au Canada.

Nous investissons au Canada, nous possédons de vastes ressources au Canada et, à long terme, ce sera une bonne chose pour notre société de mettre en valeur ces ressources canadiennes, ce qui sera bon aussi pour la sécurité de l'approvisionnement du Canada.

Le président: Je conviens que la sécurité de l'approvisionnement relève de la compétence du gouvernement du pays. À cet égard, et je ne sais pas si vous pouvez nous en parler ou non. J'aimerais savoir si dans les négociations sur Hibernia on a tenté sérieusement d'intégrer ce pétrole dans le marché canadien?

M. Hopper: Non, je ne pense pas, pas sérieusement. Il faut bien savoir que Chevron et Mobil n'ont pas du tout de raffineries sur la côte est. De fait, Mobil n'en possède même pas au Canada et Chevron n'en a qu'une en Colombie-Britannique, si bien que ces sociétés, si elles voulaient garder ce brut dans leur propre circuit de distribution, préféreraient l'envoyer à leurs raffineries de la côte texane ou de la côte est des États-Unis.

Le président: Ainsi donc, vous tendez à confirmer que le gouvernement du Canada n'a jamais eu pour objectif, dans les négociations, de faire en sorte que le pétrole extrait . . .

M. Hopper: Eh bien, monsieur le président, vous savez que nous avons débattu pendant des décennies dans ce pays de l'opportunité de transporter notre pétrole de plus en plus loin vers l'Est. Nous avons commencé par l'acheminer jusqu'au lac Supérieur, puis par pétroliers jusqu'à Toronto et Sarnia, et nous avons fini par décider de construire un oléoduc interprovincial jusqu'à Toronto. Ensuite il y a eu un très long débat, au Canada, au sujet de l'oléoduc de Montréal. Chaque fois que nous avons transporté notre pétrole plus loin vers l'Est, cela nous a coûté toujours plus cher. À la limite, on pourrait construire un oléoduc jusqu'à Halifax, sauf que le pétrole reviendrait très cher et ne conviendrait sans doute pas du tout aux raffineries qui y existent.

Mais, dans une perspective nationale, je préconise que nous fassions ce que nous autres et les partenaires d'Hibernia

[Text]

export to the United States. Right now, barrel for barrel, we import less than we export. We are a net exporter. Now that position will not remain. The important part of that position is that we import more light oil into the east, and we export more heavy oil from western Canada into the United States. Those are two different things because we pay more for light oil than we get for the heavy.

The Chairman: Any comment on U.S. politicians and how they handled our slope . . . ?

Mr. Hopper: Well, I think if the U.S. were allowed to ship Alaskan oil other than to the United States, they would be shipping it to Japan. It makes a good market for them and they could take different oil into the west coast.

The Chairman: Lastly, comment on Article 904 and proportional access in the event that we did establish a 36 month history of exporting the oil. We might look very foolish if we could not get it back.

Mr. Hopper: Well, I must admit, that is a consideration. To the extent that you export Hibernia oil, you build that level of export history that you may be concerned about. In a crisis, the I.E.A. sharing program hits you. As you know, if you suffer a 15 or 20 per cent loss, just to use a number, in world wide supplies, the I.E.A. sharing program would require that Canada cut its consumption; import less and export more to the United States, because they are much further dependent than we are.

The Chairman: But surely that would be aggravated, if we developed the history of total supply and inclusion in the U.S. market.

Mr. Hopper: Well, I am sure that the I.E.A. in fact takes charge at that point over the free trade agreement.

The Chairman: Anyway, Senator Barootes has a supplementary. Then I would like to go to a government senator if there is one. If not, Senator Austin is next. Senator Roblin do you want to go after Senator Barootes?

Senator Roblin: I am a good listener Mr. Chairman.

The Chairman: Okay, Senator Barootes on a supplementary on the Hibernia and shipment of oil.

Senator Barootes: Mr. Hopper, my Chairman has preempted and usurped my questions. They had to do with Article 904 of the F.T.A., and the I.E.A. I agree with you that the I.E.A. at 7 per cent takes precedence over our Article 904. We can regard the petroleum in Terra Nova and Grand Banks as Canadian oil. Under that circumstance, you asked the question that should we get into a crunch and have the proportional access element apply, we might indeed have a little bit of a problem. I do not know how serious it would be. I have a suspicion that the I.E.A. would cut in very quickly which is not just

[Traduction]

ferons. Nous importons du pétrole dans l'Est et nous exportons du pétrole vers les États-Unis. Aujourd'hui, nos importations sont moindres que nos exportations, nous sommes un exportateur net. Cette situation ne restera pas figée et ce qui compte c'est que nous importions davantage de pétrole léger dans l'est et exportions davantage de pétrole lourd à partir de l'Ouest canadien vers les États-Unis. Ce sont là deux choses différentes, car nous payons plus cher le pétrole léger que nous n'obtenons pour notre pétrole lourd.

Le président: Avez-vous des commentaires à faire sur le comportement des hommes politiques américains et leur décision concernant notre plateau . . . ?

M. Hopper: Je pense que si les pétroliers américains étaient autorisés à expédier le pétrole de l'Alaska ailleurs qu'aux États-Unis, ils le vendraient au Japon. Ce serait un bon débouché pour eux et ils pourraient alors acheter un pétrole différent pour leurs raffineries de la côte ouest.

Le président: Pour terminer, donnez-nous votre avis sur l'article 904 et l'accès proportionnel au cas où l'on établirait un historique d'exportation sur 36 mois; nous aurions l'air stupide si nous ne parvenions pas à le récupérer.

M. Hopper: Je reconnais que c'est un facteur à considérer. Dans la mesure où l'on exporte la production d'Hibernia, on crée cet antécédent d'exportation qui nous inquiète. En cas de crise, le programme international de partage de l'énergie intervient. En supposant qu'il y ait une diminution de la production mondiale de 15 ou 20 p. 100, le programme de partage exigerait que le Canada réduise sa consommation, qu'il importe moins et exporte davantage vers les États-Unis car ce pays est beaucoup plus dépendant que nous.

Le président: Mais ce serait encore aggravé si nous créons ces antécédents et que la production d'Hibernia est englobée dans le marché américain.

M. Hopper: Je suis sûr qu'à ce moment-là le programme international de partage de l'énergie aurait préséance de toute façon sur l'Accord de libre-échange.

Le président: Le sénateur Barootes a une question supplémentaire, et je voudrais ensuite donner la parole à un sénateur ministériel, sinon ce sera la tour du sénateur Austin. Sénateur Roblin, souhaitez-vous intervenir après le sénateur Barootes?

Le sénateur Roblin: J'aime bien écouter, monsieur le président.

Le président: D'accord, la parole est au sénateur Barootes, pour une question supplémentaire sur Hibernia et la destination du pétrole.

Le sénateur Barootes: Monsieur Hopper, le président m'a devancé et volé mes questions qui concernaient l'article 904 de l'ALE et l'Accord énergétique international. Je conviens avec vous que l'AIE, à 7 p. 100, a préséance sur l'article 904 de l'ALE. Nous pouvons considérer le pétrole de Terra Nova et des Grands Bancs comme du pétrole canadien et vous avez indiqué que, en cas de crise pétrolière, la disposition de l'accès proportionnel s'appliquerait et nous pourrions effectivement alors avoir un petit problème. Je ne sais pas quelle serait sa gravité. J'ai l'impression que l'AIE interviendrait très rapide-

[Text]

a matter of sharing with other countries. Correct me if I'm wrong, but it is more a matter of conservation and sharing of international oil supplies. Am I correct in that?

Mr. Hopper: Yes, put simply, first of all, most of the countries in the I.E.A. hardly produce any oil. Most of them are not self-sufficient like Canada is. If you get into a crunch, as you say 7 per cent is the trigger. Make it a big 10, 15 or 20 per cent of world supply. If the Saudis went down today for instance, you would knock off close to eight million barrels a day of production. You would have a real crisis on your hands.

At that point the I.E.A. system says that each country will reduce its consumption proportionately, regardless of what it produces. Proportionately. There are also gasoline rationing and all kinds of other things that we have to bring in front of the I.E.A. in order to say that we have accomplished these things.

What that means, however, as far as Canada is concerned, is that we have to give to the other countries, because we are self-sufficient. We get into the I.E.A. The I.E.A. says, "Well you know, Canada, you're fortunate, but unfortunately, we all have to go down 20 per cent." So now you have got to import less to make the 20 per cent or you have to export more to the United States or some combination of both. And that is to make our reduction as similar as other people's.

Senator Barootes: That raises the question, or concern that I have in respect to the I.E.A. If we imported the oil to Canada as they are saying, although it is uneconomical as you point out, and inefficient, how would that affect us with the I.E.A. and the F.T.A. if the crunch comes? Suppose we did modify your refinery, modified the one in Come-By-Chance, or the one at Halifax. We would be talking 150 million dollars on an eight billion dollar deal. What would the effect be if the crunch came?

Mr. Hopper: Well, there would have to be decisions taken as to how we are going to cut our consumption and what can be cut. You can cut our consumption, because the oil will not be there. We either export more to the United States, import less, or do a bit of both. However, we are going to have to live on a consumption level equal to, or proportionate to the other countries. So I cannot tell you exactly what measures would be taken. However, there would probably be a bit of both. We would probably export more, because we are close to the United States. We would also probably import a little less. This assumes that the sharing system even works incidentally.

Senator Barootes: Would we need \$25 oil then to make it economical instead of 20?

Mr. Hopper: \$25 oil? No, I do not think I am saying in a crunch,—listen, in a crunch, the price is going to go through the roof anyway. I mean, forget \$40. It is going to be \$60.

[Traduction]

ment et d'ailleurs il ne prévoit pas seulement un partage avec d'autres pays, mais aussi des mesures d'économie en sus du partage international des ressources pétrolières. Est-ce que je me trompe?

M. Hopper: Tout d'abord, pour simplifier, la plupart des pays signataires de l'AEI ne produisent pratiquement pas de pétrole. La plupart ne sont pas autosuffisants comme le Canada. Les dispositions prennent effet à partir d'une réduction de la production de 7 p. 100, mais supposons une crise plus importante, avec 10, ou 15 ou 20 p. 100 de la production mondiale en moins, par exemple la fermeture des champs pétrolifères de l'Arabie Saoudite, qui verrait disparaître près de 8 millions de barils par jour. On aurait alors une crise très réelle sur les bras.

A ce moment-là, l'AIE prévoit que chaque pays réduira sa consommation en proportion du manque à produire, indépendamment de sa production propre. Il faut une réduction proportionnelle avec rationnement de l'essence et toutes sortes d'autres mesures d'économie qu'il faudra notifier à l'Agence internationale pour prouver que nous faisons le nécessaire.

Cela signifie que le Canada devra donner du pétrole aux autres pays, car nous sommes autosuffisants. En substance, l'AIE dit: Vous, le Canada, vous avez de la chance, mais malheureusement nous devons tous diminuer notre consommation de 20 p. 100. Vous allez donc devoir importer moins pour arriver aux 20 p. 100, ou bien exporter davantage vers les États-Unis, ou quelque combinaison des deux. Tout cela pour aligner notre réduction sur celle des autres pays.

Le sénateur Barootes: Cela soulève la question ou plutôt la crainte que j'ai à l'égard de l'AIE. Si nous acheminions le pétrole au Canada comme il le propose, bien que ce ne soit pas rentable et inefficace comme vous l'avez fait remarquer, en quoi cela changerait-il les choses au regard de l'AIE et de l'ALE en cas de crise pétrolière? Supposons que nous modifiions votre raffinerie, celle de Come-By-Chance, celle de Halifax, pour un investissement de 150 millions de dollars sur le total de 8 milliards, quel en serait le résultat en cas de crise?

M. Hopper: Eh bien, il y aurait une décision à prendre sur les modalités de notre diminution de consommation. Notre consommation devra diminuer si nous n'avons plus le pétrole voulu, soit que nous en exportions davantage aux États-Unis, soit que nous en importions moins, ou encore que nous fassions un peu des deux, mais nous devons nous débrouiller avec un niveau de consommation réduit dans une proportion similaire à celui des autres pays. Je ne sais donc pas exactement quelles mesures seraient prises, mais il y aurait probablement un peu des deux. Nous exporterions sans doute un peu plus parce que nous sommes voisins des États-Unis et nous importerions probablement un peu moins. Cela suppose, soit dit en passant, que le système de partage fonctionne.

Le sénateur Barootes: Nous faudrait-il un prix de pétrole de 25 \$ pour que ce soit rentable, au lieu de 20 \$?

M. Hopper: Le pétrole à 25 \$? Non, en cas de crise—écoutez, s'il y a une grande crise, le prix va sauter au plafond de toute façon, et il ne s'arrêtera pas à 40 \$, il va grimper à 60 \$.

[Text]

Senator Barootes: Thank you very much. Thank you Mr. Chairman.

The Chairman: Senator Austin.

Senator Austin: Mr. Hopper, it is good to see you here. There are so many topics to ask you about. Perhaps I could start with the proposed privatization. What are your equity goals in 1991 assuming the legislation C-84 passes in its present or some amended form? What are your goals for raising equity on this first tranche? I understand the government is giving you the first crack at raising equity.

Mr. Hopper: Yes. Mr. Chairman. Before I answer that, Senator Jack Austin, if anyone, serves as father to this corporation. If you like it, you can thank him. If you do not like it, you can blame him.

Senator Austin: Thank you very much. I think that is a compliment.

The Chairman: We will wait for an *in camera* meeting to deal with Senator Austin.

Mr. Hopper: Senator, I said at our last meeting in this committee that I mentioned an amount of \$500 million, I did not say that so anybody could extrapolate what the value of the company was. After that the government came out with a decision that they were going to sell at 15 per cent. I do not mean to say that those two were connected. That is, you cannot see 15 per cent as \$500 million, and that therefore, the value of the company is such and so. I would not do that and I will not comment on what I think the value of the company is until we come out with a share offering. However, \$500 million is not a bad start. We have done some preliminary work. We are looking at \$500 million equity infusion that would help reduce our debt and so on. If we received a net \$500 million, we would be pleased, knowing that the further offerings we would be selling off would be secondaries that the government owns.

Senator Austin: So your commitment from the government is only for the first tranche, and not necessarily to assist you with additional equity raising as part of their sell down.

Mr. Hopper: I have never agreed to that. People have said that. I am still hopeful that if we can show our worth and need further development money, or need further equity, even in tranches of government sale of another share that we might even participate in those.

Senator Austin: How do you go to the equity market with a 3.1 per cent return on equity?

Mr. Hopper: That is difficult. There are, however, great prospects.

Senator Austin: Well, selling your future is of course a solid thing to do, because I believe you have a great future. However, I wonder whether you see 1991 as providing a price scenario which will allow a sale of equity in Petro-Canada to be

[Traduction]

Le sénateur Barootes: Je vous remercie. Merci, monsieur le président.

Le président: Sénateur Austin.

Le sénateur Austin: Monsieur Hopper, c'est un plaisir de vous avoir parmi nous car il y a tant de sujets dont nous voulons vous entretenir. Je commencerais par la privatisation projetée. À supposer que le projet de loi C-84 soit adopté dans sa forme actuelle ou avec quelques amendements, quels sont vos objectifs en matière d'émission d'actions pour 1991? Combien de capitaux comptez-vous réunir avec cette première tranche? Je crois savoir que le gouvernement vous donne la première occasion de réunir du capital-actions.

M. Hopper: Oui, monsieur le président. Avant de répondre à cette question, je dirais que si Petro-Canada a un père, c'est bien le sénateur Jack Austin. Si donc vous aimez Petro-Canada, vous pouvez le remercier, si vous ne l'aimez pas, c'est à lui que vous pouvez vous en prendre.

Le sénateur Austin: Je vous remercie. Je prends cela comme un compliment.

Le président: Nous attendrons une séance à huis clos avant de nous attaquer au sénateur Austin.

M. Hopper: Monsieur le sénateur, lors de notre dernière comparution à ce Comité j'ai mentionné le chiffre de 500 millions, mais non pas dans le but d'amener quiconque à en déduire la valeur de la société. Le gouvernement a décidé par la suite de vendre 15 p. 100 de la société équivalent à 500 millions et donc que Petro-Canada vaudrait tant. Je ne me prononcerai donc pas sur la valeur de la société tant que la première tranche d'actions n'aura pas été émise. Mais 500 millions ne sont pas un mauvais début. Nous avons fait quelques calculs préliminaires et nous envisageons un apport de capital de 500 millions de dollars qui nous aiderait à réduire nos dettes, etc. Et si nous en tirions 500 millions nets, nous serions satisfaits, sachant que les émissions suivantes intéresseront des actions secondaires qui sont la propriété de l'État.

Le sénateur Austin: Vous n'avez donc d'engagement de la part du gouvernement que pour la première tranche, vous n'êtes pas assurés de pouvoir trouver du capital-actions supplémentaire dans le cadre de la privatisation.

M. Hopper: Je n'ai jamais dit cela. Ce sont les autres qui l'ont dit. Je continue à espérer que nous saurons établir notre valeur et que si nous avons besoin de fonds de développement supplémentaires, ou avons besoin de capitaux propres accrus, nous pourrions nous-mêmes participer à la vente de nouvelles tranches d'actions que le gouvernement pourrait mettre sur le marché.

Le sénateur Austin: Comment pouvez-vous espérer vendre des actions avec un rendement de 3,1 p. 100 sur le capital?

M. Hopper: C'est difficile, mais nos perspectives d'avenir sont excellentes.

Le sénateur Austin: Évidemment, vous vendez votre avenir et ce n'est pas une mauvaise affaire car je pense que vous avez un bel avenir devant vous. Je me demande simplement si vous envisagez en 1991 un scénario de prix favorable, qui vous per-

[Text]

completed, or whether you think in the macro economic cycle we are now in, it might be postponed beyond 1991?

Mr. Hopper: Let me answer it this way. On the assumption that this bill goes through the House and through the Senate, I do not expect that to happen before November, or maybe even before the end of the year. If it was that long in achieving that, we could not really go with an I.P.O., Initial Public Offering, without our 1990 financial statements. They are not available until late February. After that we would have to complete a prospectus, and do road shows et cetera. So, I would not think we could get to the market before April, May or June.

Now, if the market is not behaving well and we do not think it is a good time to go to the market, I think we would delay it. It could also be late into the fall, conceivably longer than that. I hope that is not the case, but it could be. I think it is uncertain now. It would certainly not be before April, May or June. That sort of timing.

Senator Austin: Do you see listing the stock outside of Canada as well as in Canada? Would being listed on the New York Stock Exchange or London Stock Exchange assist you?

Mr. Hopper: No, we are not at this stage going to file in the U.S. for a listing.

Senator Austin: So there would be no S.C.C. filing?

Mr. Hopper: No.

Senator Austin: Pity. Well, . . . no, the word is disclosure, Senator Barootes. However, it is more a tease than anything else. With respect to the privatization, is there a scheme of distribution that you can assist us with now? Is it essentially a large institutions' offering, or is there some scheme such as the brick scheme in which you would find shares in your credit card holders or in Canadians at large?

Mr. Hopper: We have looked at a lot of those schemes. We have not settled that issue. I mean, that has not been an issue that we have settled with our shareholder. However, we certainly are not looking at any razzle dazzle schemes or bells and whistles. Certainly we would like to get a reasonably broad retail distribution, and that is a financial question in part.

Air Canada spent very substantial amounts on trying to pick up retail distribution. It had some success, but, in our view, probably not as much success as what it cost them to do it. We would like, therefore, to get as many Canadians as possible. There is, however a limit as to how much you can spend to promote the stuff.

Senator Austin: Do you think there will be any Canadian institutions, pension funds, or entrepreneurial groups interested in as much as 10 per cent of your shares?

Mr. Hopper: Well, in as much as you cannot go beyond 10 per cent, it might be limiting for them. I think 10 per cent is a pretty big chunk. Certainly, I think there is going to be a lot of

[Traduction]

mettre d'écouler des actions de Petro-Canada, ou bien s'il ne vaudrait pas mieux repousser ce moment, vu le cycle macro-économique dans lequel nous nous trouvons?

M. Hopper: Je vous répondrai de la façon suivante. Le projet de loi ne sera pas adopté à la Chambre et au Sénat avant novembre, ou même avant la fin de l'année, si bien que nous ne pourrions lancer une OPI, offre publique initiale, sans nos états financiers de l'année 1990, lesquels ne seront connus que fin février. Ensuite, il nous faudra faire imprimer un prospectus, sillonner les routes, et je ne pense pas que nous pourrions lancer des actions sur le marché avant avril, mai ou juin.

Or, le marché n'est pas favorable et si nous pensons que le moment est mal choisi, nous repousserons l'émission. Elle pourrait donc intervenir seulement à l'automne, et peut-être même plus tard. J'espère que ce ne sera pas le cas, mais c'est envisageable. En tout cas ce ne sera pas avant avril, mai ou juin.

Le sénateur Austin: Comptez-vous proposer vos actions dans les bourses étrangères et pas seulement au Canada? Est-ce que cela vous faciliterait les choses que d'être cotés à la Bourse de New York ou bien à celle de Londres?

M. Hopper: Non, nous n'allons pas, dans un premier temps, demander à être cotés aux États-Unis.

Le sénateur Austin: Vous n'adressez donc pas de demande à la SEC?

M. Hopper: Non.

Le sénateur Austin: Dommage. Eh bien, . . . non, le mot clé est divulgation, sénateur Barootes, mais je disais cela surtout pour envoyer une pique. Pour ce qui est de la privatisation, pouvez-vous nous parler des modalités de distribution que vous envisagez? Offrirez-vous des actions surtout aux grands établissements ou bien les offrirez-vous aux Canadiens individuellement, avec une promotion chez les détenteurs de carte de crédit ou quelque chose de ce genre?

M. Hopper: Nous avons envisagé toutes sortes de modalités et nous n'avons pas encore pris de décision. Nous n'avons pas encore arrêté de décision avec notre actionnaire. Cependant, nous n'envisageons certainement pas de grandes campagnes de promotion avec toutes sortes de tralalas. Nous aimerions avoir une distribution de détail raisonnablement large, mais c'est en partie une question financière.

Air Canada a dépensé des sommes considérables pour assurer une distribution au détail. Cet effort a été partiellement couronné de succès, mais elle n'est probablement pas rentrée dans ses frais. Nous aimerions donc vendre des actions à autant de Canadiens que possible, mais il y a une limite aux sommes que l'on peut consacrer à la promotion.

Le sénateur Austin: Pensez-vous que des institutions canadiennes, peut-être des fonds de pension ou des groupes de sociétés, seraient intéressés à acquérir jusqu'à 10 p. 100 de vos actions?

M. Hopper: Dans la mesure où nul ne pourra dépasser 10 p. 100, c'est déjà une limite. Dix pour cent représente un assez gros morceau, de toute façon. Je pense que les investisseurs

[Text]

institutional interest in the stock. Whether anybody would go up to 10 per cent I do not know. I am not even sure I agree with the 10 per cent but, nevertheless, it is in the bill.

Senator Austin: Well, apart from the government's policy, you would be pleased to see no restrictions on Canadian ownership?

Mr. Hopper: The amount that Canadians could own?

Senator Austin: The amount a Canadian could own.

Mr. Hopper: I think the restriction of 10 per cent is probably quite proper in terms of the government's view on foreign ownership. That foreign ownership could go as high as 25. However, no one individual owner could own more than 10 per cent. That same percentage applies to Canadian nationals. I guess it is a little sensitive for me. My shareholder feels one way about it, because it put the bill forward. I do not think that is the way free enterprise should be run. I guess I would prefer to see, perhaps, some sunset provision on the 10 per cent. Perhaps that after a number of years, it would either increase or just go away.

Senator Austin: The concern, as you well know, is a concern about protecting an inbred management system that will pass its power along. That is argued to be a deterrent on the price. You are, therefore, not amenable to the shareholders in terms of their approval or disapproval. Essentially, management will always control the company, and it would be a bear investment for institutional investors.

Mr. Hopper: Yes, I agree with that and I think that it probably does not create the right climate for management. Senator Kenny asked me that question just at the end of our last meeting. I think I answered him that I was not in favour of the 10 per cent. Perhaps in the initial years, when the government is still selling off their own shares, you might make a case for it. However, I would think that you are handing the company to management. It is not, therefore, a good idea. Free enterprise does not work well that way. It is better that they not have it.

Senator Austin: Once you have an equity issue, Mr. Hopper, does the nature and composition of your Board change? How many directors will the government nominate and how many will be elected by the 15 per cent?

Mr. Hopper: We have not finally decided that Senator. I think that legislation allows for the government to appoint all the directors during the transition period.

I think we are called upon to have a first shareholders' meeting six months after the initial offering. Then, supposedly, there could be some changes made in the Board. We are still wrestling with the question with government as to what posture it will take on the Board. However, they have clearly said as they have said with Air Canada, that their ongoing investment in the company would be as an investment and not as a manager.

[Traduction]

institutionnels seront pas mal intéressés par nos actions, mais je ne sais pas s'il y en a qui voudront aller jusqu'à 10 p. 100. Je ne sais pas trop si je suis en faveur du plafond de 10 p. 100, mais de toute façon il est inscrit dans la Loi.

Le sénateur Austin: Mais, contrairement à la politique gouvernementale, vous souhaiteriez qu'il n'y ait pas de restrictions limitant la propriété canadienne?

M. Hopper: Le nombre d'actions que les Canadiens pourraient posséder?

Le sénateur Austin: Le nombre d'actions qu'un Canadien pourrait posséder.

M. Hopper: Je pense que la limite de 10 p. 100 est tout à fait appropriée en ce qui concerne les étrangers, à savoir que la propriété étrangère peut aller jusqu'à 25 p. 100 mais sans qu'aucune personne ne puisse détenir plus de 10 p. 100 des actions. Le même plafond s'applique aux Canadiens. Je suis dans une situation un peu délicate vu que mon actionnaire a inscrit ce plafond dans le projet de loi, mais je ne pense pas qu'il soit bon de limiter la libre entreprise. J'aimerais assez que ce plafond de 10 p. 100 ne soit que temporaire, qu'il soit augmenté après un certain nombre d'années ou simplement supprimé.

Le sénateur Austin: Comme vous le savez, d'aucuns craignent que l'on protège ainsi une équipe de direction élevée dans le sérail, qui saura perpétuer son pouvoir. Les mêmes estiment que cela va diminuer le cours des actions, que la direction sera à l'abri de l'approbation ou de la désapprobation des actionnaires. La direction pourra toujours agir à sa guise, si bien que les investisseurs institutionnels se méfieront.

M. Hopper: Oui, je suis d'accord et je pense aussi que cela n'instaure pas le meilleur climat pour la direction. Le sénateur Kenny m'a posé cette question juste à la fin de la dernière réunion et je crois lui avoir répondu que je n'étais pas en faveur du plafond de 10 p. 100. Peut-être est-il opportun les premières années, tant que le gouvernement continue encore à vendre ses propres parts, mais je pense que cela revient à donner l'entreprise à la direction, et ce n'est pas une bonne idée. La libre entreprise ne fonctionne pas bien ainsi. Il vaudrait mieux ne pas avoir de plafond.

Le sénateur Austin: Une fois que vous commencerez à émettre des actions, monsieur Hopper, est-ce que la nature et la composition de votre conseil d'administration changera? Combien de membres le gouvernement désignera-t-il, et combien seront élus par les 15 p. 100?

M. Hopper: Nous n'avons pas encore finalisé cela, monsieur le sénateur. Je crois que le projet de loi permet au gouvernement de nommer tous les membres du conseil pendant la période de transition.

Je crois que nous sommes tenus d'avoir une première réunion du conseil six mois après l'émission initiale, auquel moment certains changements pourraient être apportés à sa composition, je suppose. Nous continuons encore à débattre avec le gouvernement de la place qu'il occupera au conseil, mais il nous a clairement indiqué, comme il l'avait indiqué à Air Canada, que sa participation dans la société serait à titre d'investisseur, et non de gestionnaire.

[Text]

Senator Austin: I would just like to ask Mr. Chairman, two or three questions about Hibernia, if I am not holding anyone else back. I have had my share of time. May I?

The Chairman: Why don't you go ahead.

Senator Austin: Fine, thank you. The scenario you have for the price on Hibernia, you say is 20 per cent real flat in U.S. dollars . . .

Mr. Hopper: Terra Nova, I said.

Senator Austin: Oh, Terra Nova, yes. And what price would you give us in that same concept on Hibernia?

Mr. Hopper: Well, I think I know what you are driving at. With that price forecast, and without government assistance, either for the grant or the guaranteed loan, I think it is safe to say the project would not go ahead. I am saying in Terra Nova's case, because of the lower costs, we could go ahead. We are hopeful that we can go ahead and make a reasonable rate of return, without those extra government incentives.

Senator Austin: What is the rate of return to the government for its financial support in the price used for calculating your rate of return.

Mr. Hopper: I think that is difficult. The first thing, senator, that you are going to have to do, is to tell me the discount rate that you would like me to use on government revenue.

Senator Austin: Well, use the one that you are using on Petro-Canada's participation.

Mr. Hopper: Yes, well, that is pretty high.

Senator Austin: Use a commercial discount rate.

Mr. Hopper: Yes, if we did that, then the rate of return to government comes rather late, so . . .

Senator Austin: You would not pay much for their 10 per cent royalty today?

Mr. Hopper: If I had a low enough discount rate, it would be worth something.

Senator Austin: You know, it is an awkward position. In order for us to get the information we would like to have on Hibernia. We will be asking the Minister some questions on site. It would have been useful to see your prospectus, and the case you make for your rate of return on Hibernia in valuing the assets of Petro-Canada. It is also the kind of proforma that would be useful to have in judging the government's decision on Bill C-44.

It is hard to see which public policy drives the government to bring Hibernia into production now. Originally, the government said "security of supply" to justify proceeding with Hibernia. Now, they have abandoned security of supply. It is now some sort of vague regional development program. When we look at the multiplier effect for the investment, it is a very high cost per job and a very low return to the government.

Mr. Hopper: Well, Senator, I do not think thousands and thousands of jobs in Newfoundland is very vague. I mean, there are going to be thousands of people employed in New-

[Traduction]

Le sénateur Austin: Monsieur le président, j'aimerais poser simplement d'autres questions sur Hibernia, si je n'empiète pas sur le tour de personne d'autre. Je crois que j'ai déjà épuisé mon temps de parole. Puis-je?

Le président: Allez-y donc.

Le sénateur Austin: Bien, je vous remercie. En ce qui concerne votre scénario de prix pour Hibernia, vous dites qu'il vous faudrait un prix net stable de 20 \$ US . . .

M. Hopper: Non, cela c'est pour Terra Nova.

Le sénateur Austin: Ah oui, Terra Nova. Et quel prix vous faudrait-il, dans cette même optique, pour rentabiliser Hibernia?

M. Hopper: Je crois savoir à quoi vous voulez en venir. Avec un prix de ce niveau, je ne pense pas que le projet se réaliserait en l'absence d'une aide gouvernementale, sous forme de subventions et de garanties d'emprunt. Dans le cas de Terra Nova, vu les frais d'extraction moindres, nous pourrions nous lancer et espérer un profit raisonnable avec un tel prix, sans ces incitations gouvernementales supplémentaires.

Le sénateur Austin: Quel taux de rendement peut espérer le gouvernement en échange de son aide financière, avec le même prix que celui servant à calculer votre taux de rendement?

M. Hopper: C'est difficile à dire. Il faudrait que vous commenciez par me dire, sénateur, quel taux d'escompte vous aimeriez que j'utilise sur les recettes publiques.

Le sénateur Austin: Eh bien, prenez le même que celui que vous utilisez pour vous.

M. Hopper: Oui et, eh bien, celui-ci est assez élevé.

Le sénateur Austin: Prenez donc un taux commercial.

M. Hopper: Oui, mais dans ce cas le rapport sur l'investissement du gouvernement commencera assez tard, si bien . . .

Le sénateur Austin: Vous n'offririez pas grand-chose aujourd'hui en échange de sa redevance de 10 p. 100?

M. Hopper: Si j'avais un taux d'escompte suffisamment bas, cela vaudrait quelque chose.

Le sénateur Austin: Vous savez, nous sommes dans une situation inconfortable. Si nous voulons obtenir l'information voulue sur le projet Hibernia nous poserons au ministre quelques questions. Il aurait été utile que nous voyions votre prospectus et votre estimation du rapport de Hibernia aux fins de l'évaluation de l'actif de Petro-Canada. C'est le genre de données qui nous serait utile pour nous faire une opinion sur la décision du gouvernement d'introduire le projet de loi C-84.

Il est difficile de voir ce qui motive le gouvernement à mettre en valeur Hibernia maintenant. A l'origine, le gouvernement invoquait la sécurité de l'approvisionnement, mais il a maintenant abandonné cette défense et se retranche derrière quelque vague programme de développement régional. Si l'on regarde l'effet multiplicateur de cet investissement, on constate que c'est un coût très élevé par emploi créé et d'un très mauvais rapport pour le gouvernement.

M. Hopper: En bien, sénateur, je ne pense pas que des milliers et des milliers d'emplois à Terre-Neuve soient quelque chose de vague. Je veux dire par là que ce projet va créer des

[Text]

foundland. It has been clear, I think, from Premier Wells, that it is not the royalty that is driving it. The royalty, when it comes on, whether you discount it in your head or not, is still cash. What is driving it is the number of jobs that will be developed. I think the government has been quite open about saying that this is a regional development project, not one that is driven primarily by energy security. However, it does have energy security implications.

The Prime Minister's view, expressed some months ago in Newfoundland, long before the final signing, is that this is a question of jobs and dignity for Newfoundlanders; not so much energy security, but jobs and development. I think the hope is there that the Hibernia infrastructure in that development will lead to further developments—Terra Nova and a few others and an increase in exploration which has gone practically to nothing. I think there is an excellent chance that that will happen.

When development starts to come on, cash starts to flow. We get involved in Terra Nova, there is White Rose, West Ben Nevis, and a few other things. Hopefully, with a sounder price structure underneath us, some infrastructure and some expertise down there, we might be able to do more. The Hibernia project may be something that will get us started.

Senator Austin: Well, I guess, it will be for us to deal with the government's policy there. That is not your role to defend.

Mr. Hopper: It is certainly very costly per job. Anybody can figure that out.

Senator Austin: Yes, very costly. But from your point of view, when you do your prospectus, the commercial quality of the transaction for Petro-Canada is assured.

Mr. Hopper: It is skinny, but everybody decided to go ahead. This is not a bonanza for us. If prices go up, it is going to be better. However, at those prices we would make a rate of return of less than 20 per cent. I mean, we would be making, you know, 15, 16 or 17 per cent discounted rate of return.

Senator Austin: But, with a good chance for an upside over the 18 years.

Mr. Hopper: Yes Sir. With our kind of discount rate, it is kind of skinny, coming in at you after ten years, but . . .

Senator Kenny: If I could just jump in here. If the rate of return on Hibernia is skinny, why are you doing it? I mean, why not if Terra Nova is going to come on at the same time, and you have got a better return there, why not wait for better priced oil at Hibernia? What is the rush?

Mr. Hopper: Well, you know, this comes about because of the historical timing of these projects. Clearly, Hibernia is going to mean more jobs for Canadians, more jobs for Newfoundlanders.

[Traduction]

milliers d'emplois à Terre-Neuve. Il est clair, je pense, d'après ce que disait le premier ministre Wells, que le but poursuivi n'est pas essentiellement la perception de redevances. La redevance, une fois qu'elle commencera à être payée, que vous en escomptiez ou non le montant dans votre tête, sera toujours de l'argent. Le principal motif est la création d'emploi, mais je pense que le gouvernement a reconnu très franchement qu'il s'agit là d'un projet de développement régional, que la considération première n'est pas la sécurité énergétique. Cependant, il y a effectivement des considérations de cet ordre.

Le premier ministre a indiqué dans un discours à Terre-Neuve, il y a quelques mois, bien longtemps avant la signature finale, qu'il s'agit là d'une question de dignité et d'emploi pour les habitants de Terre-Neuve et non pas tant de sécurité énergétique, et l'on espère que la mise en place de l'infrastructure pour Hibernia conduira à de nouveaux développements—Terra Nova, quelques autres—ainsi qu'à une reprise de l'activité d'exploration qui est tombée pratiquement à néant. Je pense qu'il y a d'excellentes perspectives qu'il en soit ainsi.

Une fois que l'exploitation est lancée, l'argent commence à arriver. Nous mettons en valeur Terra Nova, il y a aussi le gisement White Rose, West Bend Nevis et quelques autres. On peut espérer qu'avec un meilleur prix, l'existence d'une certaine infrastructure et d'un savoir-faire local, on pourra faire plus. Le projet Hibernia sera le moteur qui lancera le mouvement.

Le sénateur Austin: En bien, j'imagine que c'est à nous qu'il appartiendra de nous faire une opinion sur la politique du gouvernement à ce sujet. Ce n'est pas à vous de la défendre.

M. Hopper: Ce sera certainement très coûteux par emploi. N'importe qui peut le voir.

Le sénateur Austin: Oui, très coûteux. Mais de votre point de vue, lorsque vous rédigez votre prospectus, la valeur commerciale de la transaction pour Petro-Canada ne fait pas de doute.

M. Hopper: C'est limité, mais tout le monde a décidé d'y aller quand même. Ce n'est pas une mine d'or pour nous. Si le prix du pétrole augmente, ce sera mieux, mais à ces prix-là, notre rendement sera inférieur à 20 p. 100. J'entends par là que nous aurons un rendement pondéré de 15, 16, 17 p. 100.

Le sénateur Austin: Mais avec une bonne chance d'amélioration sur les 18 années du projet.

M. Hopper: Oui, monsieur. Avec les taux d'intérêt que nous payons, c'est peu lorsque l'argent commence à rentrer après 10 ans, mais . . .

Le sénateur Kenny: Si vous me permettez d'intervenir, si le rapport d'Hibernia est tellement faible pour vous, pourquoi entreprenez-vous le projet? Si vous allez mettre en exploitation Terra Nova en même temps, et que ce gisement vous rapporte plus, pourquoi ne pas attendre un meilleur prix pour exploiter Hibernia? Pourquoi tant de hâte?

M. Hopper: Vous savez, cela est dû à la chronologie de ces deux projets. À l'évidence, Hibernia signifiera davantage d'emplois pour les Canadiens, davantage d'emplois pour les habitants de Terre-Neuve.

[Text]

Senator Kenny: At 350,000 bucks a job?

Mr. Hopper: If that is the number. I do not know what the number is. That was not part of our calculation. But, a lot of work was done in Hibernia, included in the environmental procedures and so on and so forth. It had momentum. Petro-Canada feels quite aggressive about Terra Nova. However, we do not intend to get our head chopped off by trying to push Terra Nova in front of Hibernia, when Hibernia had so much momentum behind it to begin with.

Senator Kenny: But notwithstanding that, you told us earlier that you thought that Terra Nova is going to come on about the same time?

Mr. Hopper: Well, it could. I am suggesting it could. In fact, our internal work says that we could bring it on in '97, which is just a year after Hibernia. However, there is some leeway in there, and it depends on how fast we get through engineering studies, environmental clearance, and so forth.

Senator Kenny: In terms of it being a ground breaker leading to further things, Terra Nova could not perform the same function that Premier Wells referred to for Hibernia.

Mr. Hopper: Do not forget the G.B.S. The Gravity Based System is a big chunk of cement you put on the floor. It employs a lot more people, and it uses a lot more cement from the island than Terra Nova would. Terra Nova is a floating mode system, with a ship shape producing system. It is probably going to have to be built off shore. So, from an activity point of view, Hibernia is more attractive, regardless of the cost, for Newfoundlanders in terms of job creation.

Senator Kenny: It looks like more than 50 per cent of Hibernia is going to be off shore will more than 50 per cent of Terra Nova be off shore also?

Mr. Hopper: I do not think in terms of jobs. I think more than 65 per cent of jobs will be in Canada. I think it goes down a little bit, when you talk about the percentage of money spent, because some important expensive items are accessed off shore.

Senator Kenny: And Terra Nova?

Mr. Hopper: Terra Nova, I can not tell you senator, just how much yet.

Senator Kenny: But it is going to be the same magnitude or more, probably because you cannot build your ship in Canada.

Mr. Hopper: Yes.

The Chairman: Supplemental from me on Senator Austin's questions about disclosure. I raise it because it is in the report. It came about in the course of looking at Petro-Canada and reviewing its annual reports that there are some inconsistencies to report. There is also, clearly, less information disclosed than would be required by a S.E.C. 10K. I think we made a reference to the annual information form required by the Ontario Securities Commission. I wonder if you would comment. This, of course, will be a requirement of the company, after its ini-

[Traduction]

Le sénateur Kenny: Au prix de 350 000 \$ par emploi.

M. Hopper: Je ne sais pas si c'est le chiffre exact. Cela n'entrait pas dans nos calculs. Mais beaucoup de travail a déjà été fait sur Hibernia, y compris l'évaluation environnementale etc., il y avait toute une dynamique. Petro-Canada est très insistante en ce qui concerne Terra Nova. Nous n'allons cependant pas chercher les coups en essayant de faire passer Terra Nova devant Hibernia, alors que ce dernier projet avait déjà acquis une telle vitesse.

Le sénateur Kenny: Mais néanmoins vous nous avez dit que la production de Terra Nova commencerait à peu près en même temps?

M. Hopper: C'est possible. Je le pense, et nos études internes nous disent que l'exploitation pourrait commencer en 97, c'est-à-dire juste un an après Hibernia. Cependant, il y a là quelque marge d'erreur et tout en dépendra de la rapidité avec laquelle nous obtiendrons les études d'ingénierie, les autorisations environnementales, etc.

Le sénateur Kenny: Pour ce qui est du rôle précurseur, débouchant sur un développement plus ample, Terra Nova ne pourrait pas remplir les mêmes fonctions dont parlait le premier ministre Wells à propos de Hibernia.

M. Hopper: N'oubliez pas que le GBS, le système à gravité, c'est-à-dire cet énorme bloc de ciment que l'on ancre sur le fond, emploiera beaucoup plus d'ouvriers et consommera beaucoup plus de ciment venant de l'île que ne le fera Terra Nova. Terra Nova aura une plate-forme d'extraction flottante, qu'il faudra sans doute faire construire à l'étranger. Donc, du point de vue de l'activité, Hibernia est beaucoup plus intéressant pour Terre-Neuve du point de vue de la création d'emplois, quel que soit le coût.

Le sénateur Kenny: Il semble que plus de 50 p. 100 des dépenses de Hibernia profiteront à l'étranger. Sera-ce encore davantage dans le cas de Terra Nova?

M. Hopper: Pour ce qui concerne l'emploi, je pense que plus de 65 p. 100 des emplois seront créés au Canada. Le pourcentage diminue peut-être si vous parlez du pourcentage des dépenses, car des éléments très coûteux devront être achetés à l'étranger.

Le sénateur Kenny: Et dans le cas de Terra Nova?

M. Hopper: Il est trop tôt encore pour vous le dire, sénateur, dans le cas de Terra Nova.

Le sénateur Kenny: Mais ce sera à peu près le même ordre de grandeur, ou plus, car vous ne pouvez construire votre navire au Canada.

M. Hopper: Oui.

Le président: J'aurais une question qui fait suite à celle du sénateur Austin sur la divulgation. J'en parle car il en est fait mention dans notre rapport et cela est dû au fait que nous avons constaté dans les rapports annuels de Petro-Canada quelques incohérences et le fait que ses rapports contiennent nettement moins d'information que ce qu'exigerait une commission de surveillance des opérations boursières. Je crois que nous avons fait mention de la déclaration annuelle que la commission des valeurs mobilières ontarienne exige. Évidemment,

[Text]

tial public offering. However, I am wondering, if there is any intention, and if not, why not, to start to make more disclosure about the company fairly soon?

Mr. Hopper: I wonder if I might have Wesley Twiss answer that, because I am not sure that I agree with you. Wesley, go ahead.

Mr. Wesley Twiss, Senior Vice-President of Finance and Planning, Petro-Canada: In fact, Senator, over the past several years, we have been making progressive improvements and increases in the disclosure we have made on an annual basis. The 1989 Annual Report, which I see several of you have here today, is very close to meeting the so-called M.D.&A., Management Discussion and Analysis, and A.I.F., Annual Information Form, disclosure levels. Our reporting generally goes far beyond that required of Crown corporations under the Financial Administration Act. The policy that we have taken inside the company is consistent with our desires to present a commercial face on the company. We are looking forward to the day when we are a privatized corporation.

I might also add that this report, the 1989 Annual Report, has received a number of awards, including awards by a group of New York financial analysts. These awards are based primarily on the content of the report, and against competition of the likes of the other multi-nationals, Mobil, Chevron, BP, etc. For a Canadian crown corporation to receive that kind of acknowledgement of its disclosure from anyone, New York financial analysts particularly, I think speaks very well of the content of our disclosure.

Now, looking ahead again to next year, we would expect that our prospectus would go further than the annual report does at this time, and would basically meet present U.S. disclosure requirements.

The Chairman: The current annual report is the most useful in terms of discovering information about Petro-Canada. However, with the quarterly reporting on a comparable basis, you are still far short of a 10K-type disclosure. I am not sure that I have an answer to the question. Do you intend to change that? You say you are moving in a certain direction.

Mr. Twiss: Yes, again, quarterly reporting is not something that is required of crown corporations in Canada. Indeed, given the normal environment in which crown corporations operate, it may even be inappropriate for crown corporations to report on a quarterly basis. It tends to put quite a bit of focus on short term results as opposed to the long term development of the company.

Now, on privatization, we will clearly be moving into a requirement to report quarterly. Indeed, we would be doing so immediately thereafter.

On occasions in the past, including after six months this year, we have reported six months' results for the corporation, when there have been particularly newsworthy events to report on.

My Chairman has just authorized me to indicate, as well, that we anticipate following the completion of the third quar-

[Traduction]

Petro-Canada devra s'y plier après son émission d'actions initiale, mais j'aimerais savoir si la société a l'intention de commencer très rapidement à nous en dire davantage et, sinon, pourquoi pas?

M. Hopper: J'aimerais demander à Wesley Twiss de répondre car je ne suis pas sûr de partager votre avis. Wesley, allez-y.

M. Wesley Twiss, premier vice-président, finances et planification, Petro-Canada: En fait, sénateur, nous n'avons cessé au cours des dernières années d'accroître l'information annuelle que nous fournissons. Le Rapport annuel 1989, que beaucoup d'entre vous avez sur la table, est très proche du niveau de divulgation requis dans la DAD, la discussion et analyse de la direction, et le FRA, formulaire de renseignements annuels. De façon générale, notre rapport annuel va plus loin que tout ce que la Loi sur l'administration financière exige des sociétés d'État. Cette politique que nous avons suivi est conforme à notre désir de présenter un visage commercial de la société, en prévision du jour où nous deviendrons une société privée.

J'ajouterai également que ce rapport, le Rapport annuel 1989, a reçu un certain nombre de prix, y compris un prix décerné par un groupe d'analystes financiers de New York. Ces récompenses sont principalement basées sur le contenu du rapport et ce, contre des concurrents tels que Mobil, Chevron, BP et autres multinationales. Pour qu'une société d'État canadienne reçoive ce genre de récompense à l'égard de la transparence de sa gestion, décernée par des analystes financiers de New York, est tout à fait élogieux.

Si je me tourne maintenant vers l'avenir, je pense que notre prospectus l'année prochaine ira plus loin que le rapport annuel et répondra à peu près aux exigences américaines actuelles en matière de divulgation.

Le président: Votre dernier rapport annuel est celui qui renseigne le mieux sur Petro-Canada. Cependant, sans rapports trimestriels comparables vous restez toujours loin de la divulgation de type 10K. Je ne suis pas sûr que vous ayez répondu à ma question. Avez-vous l'intention de changer cela? Vous dites que vous allez dans une certaine direction.

M. Twiss: Oui, encore une fois, les sociétés d'État canadiennes ne sont pas tenues de présenter des rapports trimestriels et, vu le milieu normal dans lequel elles travaillent, il ne serait même pas opportun qu'elles le fassent car ces rapports trimestriels tendent à faire porter l'attention sur les résultats à court terme, par opposition au développement à long terme de la société.

Pour ce qui est de la privatisation, nous nous préparons évidemment à publier des rapports trimestriels et commenceront à le faire immédiatement.

Par le passé déjà, lorsqu'il y avait une évolution notable de notre situation, nous avons parfois publié nos résultats après six mois, comme nous l'avons fait cette année.

Mon président vient de m'autoriser à vous dire que nous prévoyons de publier dans quelques jours nos résultats pour les

[Text]

ter of this year, as of the end of September. Within a few days, we will be releasing results for the nine months of 1990.

The Chairman: I think that is a good idea. I compliment you. I have no names on my list and if someone wishes to go on a first round, fine, if not, I am going to ask a few questions. Senator Waters, do you want a round? Go ahead.

Senator Waters: Given the number of directors, 41 directors over 14 years, and the instability that has caused, could you give me a bit of the background about that turmoil and turnover?

Well I will remove the word turmoil, just for the turnover then.

Mr. Hopper: Senator, I do not appoint directors. The government appoints directors. They initially appointed . . .

Senator Waters: I am sorry. Do they not consult you at all on the selections and . . .

Mr. Hopper: No, none. I have to fire directors. However, I do not appoint them. I have complained about that occasionally. It is still left to me to go and tell the directors that they are no longer on the Board although I do not appoint them.

We started out with a full slate of 13 outside directors and 2 inside directors. The first two inside directors were Maurice Strong and myself. The Act provides that the Chairman and the President of the Corporation are on the Board. It is a 15-man board. At times, it has been pretty small. Prior to the election in 1979, and afterward, I think I had about five or six people on the Board. I had pretty fast board meetings. Given the prospect that the company might disappear, there were few relatively high profile businessmen out there waiting to get on. The big turnover happened, then it was refilled again by government appointees.

After the change of government in 1984, I had to ask the whole board to resign. We got a brand new slate - all Tories, oddly enough.

Senator Roblin: And very good directors.

Mr. Hopper: Excellent. Excellent. I have had the privilege of working with a number of very good people on the board and I think I have a very good board right now. Believe it or not, we disagree with government policy from time to time. That particular change was not good because there was no continuity left. I can tell you in the first board meeting after the election, maybe it was the second one, certainly after the change in the board, I had no one to second the motion from the Chairman to pass the minutes. None of the people had been there. I kid with my people saying I should have written a lot of stuff in there, but a wholesale change in the Board is probably not very healthy. There is no continuity in it. Most of the people on the board are not that partisan. I have had some very good people, and I still have some good people. You go through a learning process.

[Traduction]

neuf premiers mois de 1990, à savoir jusqu'à la fin du troisième trimestre de cette année.

Le président: Cela me semble une bonne idée. Je vous félicite. Je n'ai pas de noms sur ma liste et si quelqu'un veut un premier tour, je lui donnerai, sinon je vais poser quelques questions moi-même. Sénateur Waters, souhaitez-vous un tour? Allez-y.

Le sénateur Waters: Vu le nombre de vos administrateurs, 41 en 14 ans, et toute l'instabilité qui en a résulté, pourriez-vous nous parler un peu de toute cette turbulence et de ces successions?

Bon je supprimerai le mot turbulence et vous demande de parler simplement de l'instabilité.

M. Hopper: Monsieur le sénateur, ce n'est pas moi qui nomme les membres du conseil d'administration, c'est le gouvernement. Il a commencé par . . .

Le sénateur Waters: Excusez-moi, ne vous consulte-t-il pas du tout et . . .

M. Hopper: Non, pas du tout. C'est moi qui congédie les membres du conseil, mais je ne les nomme pas. Je m'en suis plaint à l'occasion, mais c'est toujours à moi qu'il appartient de dire aux membres qu'ils ne siègent plus au conseil, bien que ce ne soit pas moi qui les nomme.

Nous avons commencé avec un conseil au complet, composé de 13 membres externes et de deux membres internes. Les deux premiers membres internes étaient Maurice Strong et moi-même. La Loi prévoit que le président et le directeur général siègent au conseil. Et c'est un conseil de 15 membres. Parfois, très peu de sièges étaient occupés. Avant et après l'élection de 1979, je crois qu'il n'en y avait que cinq ou six. Les réunions étaient plutôt courtes. Devant les perspectives de disparition de la société, il n'y avait pas beaucoup d'hommes d'affaires prestigieux qui faisaient la queue pour siéger chez nous. Ensuite, le gouvernement a comblé les nombreux sièges vacants.

Après le changement de gouvernement en 1984, j'ai dû demander à tout le conseil de démissionner et nous avons eu un conseil entièrement nouveau—curieusement, rien que des Conservateurs.

Le sénateur Roblin: Et excellents administrateurs.

M. Hopper: Excellents. Excellents. J'ai eu le privilège de travailler avec un certain nombre de gens très compétents dans ce conseil et j'en ai un très bon actuellement, et croyez-le ou non, nous sommes parfois en désaccord avec la politique du gouvernement. Le renouvellement intégral de 1984 n'a pas été une bonne chose car il n'y avait plus de continuité. Je peux vous dire qu'à la première réunion du conseil après l'élection, ou peut-être à la deuxième, mais certainement après le renouvellement du conseil, je n'ai trouvé personne pour appuyer la motion d'adoption du compte rendu de la réunion précédente car aucun des membres n'y avait assisté. Je plaisante parfois en disant que j'aurais pu y écrire tout ce que je voulais, mais il est sûr qu'un renouvellement complet du conseil n'est certainement pas très sain. Il n'y a plus de continuité, et la plupart des membres du conseil ne sont pas tellement partisans. J'en ai

[Text]

In a normal board, you would have the continuity of five, six or seven people and, as you know, the new board would come in, maybe one or two of them at a time, and they would learn as you go along. They would do the same as other people retired and new people came along. It is rather difficult when all of a sudden, you have got 13 new board members that do not know very much about the corporation, other than what they have read in the paper. There had been a lot in the paper about Petro-Canada in those days so that is not good. You have to go through in part an educational process, to bring them up to speed, to gain their trust. It is hard and time consuming. However, now it is over with, I am very pleased with the present board.

Senator Waters: When the government appoints these directors, do they bring that mix of expertise and skills in financial areas, law, gas and oil, and so on. Do they have a mix that satisfies you as the Chairman? When you say you had nothing to do with the board, surely to God, there is a mix of board members that make a board stronger and more effective as far as you are concerned.

Mr. Hopper: Yes, of course there is.

Senator Waters: And you have no influence on that at all?

Mr. Hopper: No. I say that I am very pleased with the board. We probably have too many lawyers on the board.

Senator Waters: There are too many lawyers on all boards.

Mr. Hopper: We have about four or five. When the Liberals were around, we had a bunch of lawyers too. Politicians appoint lawyers, I guess. I think lawyers only have the time to be bag men, so I mean, everybody else works for a living.

The Chairman: You do not think being a bag man is great.

Senator Waters: Thank you Mr. Chairman.

The Chairman: I have a few questions concerning a couple of areas that we wanted to touch on, one of which is the company's international operations. I believe these operations are referred to by the company as high risk. You might comment on that. They seem to sort of—they have attracted a lot of attention. Fourteen per cent of upstream capital expenditures, supported exploration initiatives, says the company in its annual report for various regions.

I wonder if you could comment on the high risk nature of these expenditures, and what you hope to achieve. Relate it, if you can to some security of supply considerations for Canada. To wrap it all up, comment in particular on your operations in Burma.

Mr. Hopper: Well, what we hope to achieve of course is to find low cost production in a high priced world where we will

[Traduction]

connu d'excellents, et j'en ai encore des très bons. Il y a tout un processus d'apprentissage.

Dans un conseil normal, vous avez la continuité d'au moins cinq, six ou sept membres ayant quelque ancienneté, avec un ou deux nouveaux à la fois qui apprennent au fur et à mesure. Mais c'est plus difficile si vous avez tout d'un coup 13 nouveaux membres qui ne savent pas grand-chose d'autre de la société que ce qu'ils ont lu dans les journaux et on parlait beaucoup de Petro-Canada dans la presse en ce temps-là et ce n'était pas très favorable. Il y a donc tout un apprentissage à faire, la confiance des membres à conquérir, et c'est difficile, cela prend du temps. Cependant, je suis très satisfait maintenant de mon conseil.

Le sénateur Waters: Lorsque le gouvernement nomme ces membres du conseil, présentent-ils le mélange de connaissances et de compétences dont vous avez besoin, en matière financière, en droit, en ce qui concerne le gaz et le pétrole etc., y a-t-il un assortiment de compétences qui vous satisfait en tant que président? Vous dites que vous n'avez pas votre mot à dire sur la composition du conseil, mais j'espère tout de même qu'il y a la combinaison de compétences qui fait qu'un conseil est plus solide et plus efficace, de votre point de vue.

M. Hopper: Oui, bien sûr.

Le sénateur Waters: Et vous n'avez pas votre mot à dire du tout?

M. Hopper: Non. Je dis que je suis très satisfait du conseil. Nous avons sans doute trop de juristes.

Le sénateur Waters: Il y a trop d'avocats dans tous les conseils.

M. Hopper: Nous en avons quatre ou cinq. C'était déjà le cas lorsque les libéraux étaient au pouvoir et je suppose que les hommes politiques ont tendance à nommer des avocats. Je crois qu'il n'y a que les avocats qui ont le temps de faire de la politique, tous les autres doivent travailler pour gagner leur vie.

Le président: Vous avez piètre opinion des hommes de parti.

Le sénateur Waters: Je vous remercie, monsieur le président.

Le président: J'ai quelques questions sur différents sujets, dont l'un est l'activité internationale de la société, celle que vous qualifiez d'investissement à haut risque; j'aimerais que vous nous en parliez car ces dépenses ont attiré beaucoup d'attention, vous dites dans votre rapport annuel que 14 p. 100 des dépenses d'immobilisation d'amont visent les activités de prospection dans les diverses régions.

J'aimerais que vous nous parliez du risque associé à ces dépenses et ce que vous en attendez, peut-être sous l'angle de la sécurité de l'approvisionnement du Canada. J'aimerais également que vous nous disiez quelques mots de vos activités en Birmanie.

M. Hopper: Eh bien, ce que nous espérons, c'est évidemment de trouver un gisement exploitable à faible coût dans un

[Text]

make some handsome return. I mean, in a nutshell, that is what it is about. Secondly of course, the oil that we are looking for is normally called equity oil. This oil would be under our control and we could, in fact, access that oil in Canada if we required it.

Again, under I.E.A. sharing a lot of this disappears. I mean, a lot of it. The I.E.A. says that you are going to forget national sovereignty and that you are all going to share out the shortage.

However, in a more normal world, our international ventures are designed to be attractive commercial ventures, to make more money and to find low cost oil and gas. That is typical of the industry.

I might say that in terms of the search for oil, most major companies are not spending any significant amounts of money relative to their overall capital expenditure. The United States, has gone abroad, because it is pretty worked out in terms of oil. There is still gas to be found of course, and there is still some oil to be found, but it is not like it used to be.

It is not a question that we do not like to work in Canada, we do work in Canada. It is a question of comparing relative positions regarding what we can do in Canada within our land position. It is a question of what it would cost us to get land versus what we can do in Myanmar or Burma, Pakistan, Malaysia, Ecuador or Colombia.

Our view there is "prudently put and carefully spent". We can make significant and perhaps higher returns on that kind of investment than we can in Canada. Indeed, they have to be higher, because their risks are a little higher.

The Chairman: Is that happening?

Mr. Hopper: Well, we have just started sir. We really have not spent very much money in the last couple of years. Most of our efforts have been spent on acquiring land positions, doing geophysical work. For instance, we signed up with Vietnam. We have pretty much concluded. We have partners there—our partners are Husky and Kufper, the Kuwait national company, both of whom are now obviously, operating out of Taif in Saudi Arabia. We have just completed a geophysical survey there as well as our seismic work. It will be another six months to a year, I think, before we drill there.

Our international activities have been very modest, they are still relatively modest—10 to 15 per cent of our total budget. We are just now beginning to drill wild cats on some of them. We have also had some dry holes. We have gotten a little production in Colombia, a couple of dry holes in Ecuador, and in Papua, New Guinea we have had one. However, we are not finished in those countries, and we will keep at it.

The Chairman: Can you comment on, based on your success so far or lack thereof, whether or not this 14 per cent will grow or shrink?

[Traduction]

monde où le prix du pétrole serait élevé, de façon à nous rapporter un joli profit. En gros, tout tourne autour de cela. En second lieu, bien sûr, le pétrole que nous recherchons est ce que l'on appelle le pétrole-capital, un pétrole que nous contrôlerons et qui pourra approvisionner le Canada en cas de besoin.

Encore une fois, avec le partage selon l'AIE, cet avantage disparaît puisque cet accord prévoit la renonciation à la souveraineté nationale et une mise en commun des ressources de façon à partager la pénurie.

Mais dans un monde plus normal, nos entreprises internationales se veulent des affaires commerciales intéressantes, génératrices de profits et visent à trouver du pétrole et du gaz de faible prix de revient. C'est une des caractéristiques de notre industrie.

J'ajoute que, en ce qui concerne la prospection, la plupart des grandes compagnies n'y consacrent pas des sommes très importantes comparé à leurs dépenses d'immobilisation totales. Les compagnies américaines prospectent à l'étranger car on a trouvé à peu près tout ce qu'il y a à trouver aux États-Unis. On trouvera encore un peu de gaz, et peut-être encore un peu de pétrole, mais rien de comparable aux découvertes du passé.

Ce n'est pas que nous n'aimions pas prospecter au Canada, nous le faisons aussi au Canada. Il s'agit de voir ce que nous pouvons faire au Canada, dans nos concessions, ou bien ce qu'il nous en coûterait d'acquérir de nouvelles concessions, par rapport à ce que nous pouvons faire en Birmanie, au Pakistan, en Malaisie, en Équateur ou en Colombie.

Notre avis est que, si nous nous y prenons avec prudence et soin, nous obtiendrons sans doute un rendement supérieur sur ce genre d'investissement que si nous le faisons au Canada, et le rapport doit effectivement être plus élevé car les risques encourus sont un peu plus grands.

Le président: Et vos résultats sont bons?

M. Hopper: C'est-à-dire que nous venons juste de commencer, Monsieur, nous n'avons pas fait beaucoup de prospection ces dernières années. La plupart de nos efforts ont consisté à acquérir des concessions, à faire les relevés géophysiques. Par exemple, nous avons signé un contrat avec le Vietnam, en collaboration avec des partenaires—nos partenaires sont Husky et Kufpek, la société d'État du Koweït, qui est maintenant basée à Taïf, en Arabie Saoudite évidemment, et pour lequel nous venons juste de terminer un relevé géophysique, de même que le travail sismique. Il faudra attendre encore six mois à un an avant que nous commençons les forages.

Nos activités internationales jusqu'à maintenant ont été très modestes, elles le restent encore relativement—10 à 15 p. 100 de notre budget total et nous commençons seulement quelques forages. Nous en avons eu plusieurs qui n'ont rien donné. Nous produisons un peu en Colombie, nous avons quelques forages secs en Équateur, en Papouasie-Nouvelle-Guinée nous en avons eu un. Mais nous n'avons pas encore terminé l'exploration dans ces pays. nous allons poursuivre les recherches.

Le président: Pensez-vous que ces 14 p. 100 vont augmenter ou diminuer, vu votre taux de réussite jusqu'à présent?

[Text]

Mr. Hopper: I think that in the five year plan that we will be submitting to government shortly, our international activity remains about flat. As I recall, it was closer to about 10 per cent - 10 or 12 per cent. But all the same, it has not grown—it will not grow relatively.

The Chairman: At one time you did not have much enthusiasm for the Oslo Project. I am wondering if, in light of the current middle east crisis, they come and go, whether or not your view has changed on that.

Mr. Hopper: No, I apologize profusely to Mr. Orman and countless other Alberta officials about the terms that I used in that off the wall comment that I made. It was unfortunate. I have not changed very much.

To take a look at Oslo today, one should take a look at Syncrude. I am not speaking for any of the partners. However, I suspect they would all agree with me that, going back to 1974/1975/1976, when we were looking at the first construction schedule at Syncrude, if we had been clairvoyant and had known what the next 15 years was going to deliver to us, we would never have built Syncrude. Syncrude has never made a reasonable rate of return relative to the risk cost involved. That is true.

Now, today, when the cash flow comes rolling in we are happy to have it. However, that is not the way you would have viewed it back in 1975. This has not been a great success in terms of rate of return. In fact, you would not have taken it on, if you had known what was going to happen.

Oslo is a similar kind of project. It is high cost. It may be good for the country. I am not saying it is not good for the country to do. Maybe the government should support it. I do not think they should support Terra Nova and I do not think you should support Oslo either. One, because I think we should be tired of doing that. Secondly, we cannot afford to support them to begin with. I tend to be more market driven about those things. Setting all that aside, Oslo, even with government support, both provincial and federal, is not an attractive project. I mean, count it any way you want. Now at \$40, you could be assured that \$40 would stay there. You would go fast to do it.

The Chairman: Can you share with us your view of what kind of pricing we can expect in light of the current situation in Kuwait?

Mr. Hopper: Short term, I have no idea. It could go down to the early twenties, or go up to sixty. If peace breaks out, it will continue to drop like a stone.

I think I have the same speculation as many do. The United States and their allies in the gulf have a different objective than what the United Nations was complaining about. The United Nations complained about breaking international law and getting Saddam Hussein out of Kuwait. That might happen. However, he might negotiate his way out, and get the two offshore islands and access to the gulf. The U.S. objective and that of their allies was, however, to smash Saddam Hussein's army, airforce, chemical and biological capabilities.

[Traduction]

M. Hopper: Dans le plan quinquennal que nous allons soumettre au gouvernement sous peu, notre activité internationale reste à peu près stable. Si je me souviens bien, elle est plus proche de 10 p. 100—10 ou 12 p. 100. Le niveau sera à peu près le même, il n'augmentera pas en proportion.

Le président: Vous n'étiez guère enthousiastes au sujet du projet Oslo à un moment donné. Est-ce que, avec la crise du Moyen-Orient, crise comme il en survient de temps en temps, votre point de vue a changé?

M. Hopper: Non—et je présente mes plus plates excuses à M. Orman et à nombre d'autres responsables albertains au sujet des termes que j'ai employés dans ces remarques improvisées et que je déplore—je n'ai guère changé d'avis.

Si l'on veut évaluer le projet Oslo aujourd'hui, je pense qu'il faut commencer par regarder Syncrude. Je ne veux parler au nom d'aucun des partenaires, mais j'ai l'impression qu'ils seraient tous d'accord pour dire que, s'ils avaient su en 1974/1975/1976—date où l'on a établi le premier échéancier de construction pour Syncrude—si on avait su à ce moment-là ce que réserveraient les 15 prochaines années, nous n'aurions jamais entrepris Syncrude. Ce projet n'a jamais été d'un rapport raisonnable compte tenu des risques encourus; c'est indubitable.

Évidemment aujourd'hui, maintenant que l'argent commence à rentrer, nous ne sommes pas mécontents de l'avoir, mais ce n'est pas ainsi que nous aurions considéré les choses en 1975. La rentabilité de ce projet n'a guère été bonne. Si nous avions su ce qui allait se passer, nous ne l'aurions jamais entrepris.

Oslo est du même type. Il exige un gros investissement. Il est peut-être bon pour le pays, je ne le conteste pas. Peut-être le gouvernement devrait-il apporter une aide, mais je ne pense pas qu'il faille aider Terra Nova et je ne pense pas qu'il faille aider Oslo non plus. Pour commencer, je pense que l'État a assez donné. Deuxièmement, l'État n'a plus les moyens. J'ai tendance à me laisser guider par le marché. Mais toutes ces considérations mises à part, le projet Oslo, même avec l'aide de l'État, tant des provinces que du gouvernement fédéral, n'est pas attrayant, par quelque bout que vous le preniez. Évidemment, à 40 \$, si l'on était sûr que le prix de 40 \$ allait se maintenir, il n'y aurait plus à hésiter.

Le président: Quel sorte de prix du pétrole escomptez-vous à la lumière de la crise actuelle au Koweït?

M. Hopper: Dans l'immédiat, je n'ai pas la moindre idée. Il pourrait tomber à 20 \$ ou grimper à 60 \$. Si la paix éclate, il va continuer à tomber comme une pierre.

Je ne peux que formuler les mêmes spéculations que beaucoup d'autres gens, à savoir que les États-Unis et leurs alliés poursuivent dans le golfe un objectif différent de celui des Nations Unies. Les Nations Unies se plaignent de l'infraction au droit international et veulent que Saddam Hussein évacue le Koweït. Cela pourrait arriver, ou bien il négociera une sortie en échange des deux îles proches de la côte et d'un accès au golfe. Mais l'objectif des États-Unis et leurs alliés était d'écraser

[Text]

I am not sure, if I were the Emir how happy I would be moving back to Kuwait City with Saddam Hussein on the border a stones throw away. I do not know what happens next. However, if peace breaks out all over, I suspect you are going to see the U.S. and perhaps other countries in the gulf for some long period of time.

Under those conditions I suspect we will return to what OPEC decided, not that OPEC is going to be the same, nothing will be the same in the gulf and OPEC will not be the same. Before the invasion they argued \$25, Kuwait and Saudi argued \$21. They finally agreed to \$21. Given the fact that the basket price of \$18 was set two or three years ago, \$21 is not an unreasonable number when you consider inflation.

I suspect if we get at least a little bit of quiet in the gulf with Saddam out of Kuwait, and some rebuilding going on in Kuwait that we probably will have a number in the low twenties. The difficulty will be that Kuwait, in a more normalized situation, will want to produce more to pay for their reconstruction. Iraq will produce more. The Saudis have already run their production up to eight million barrels a day. They were producing at five and they have invested in that capacity. We have at least the potential for some reasonably low prices, given disparate views on who ought to be producing what. OPEC has not been terribly successful in getting people to adhere to fixed quotas.

The Chairman: Thank you. In the event of privatization, what do you see happening to Petro-Canada International Assistance Corporation or PCIAC? You basically handle it on a contract basis now, as I understand it.

Mr. Hopper: Mr. Chairman I do not know I cannot answer that. Shortly after the announcement by Mr. Wilson in the budget and the announcement the next day on the details of the privatization, Minister Epp commented that he thought PCIAC should continue more or less as it is. He must have meant it would be in a separate Crown corporation. It would continue to have an appropriate relationship with Petro-Canada providing most of the expertise and work. Beyond that I do not know, because the bill in fact has, I think, sufficient verbiage to go in any direction. I mean, you could give it to CIDA, or you could wipe it out. I do not know what the government wants to do, other than that one statement made by the Minister. The bill could allow it to go in any direction.

The Chairman: As a Crown corporation, the fact, that Petro-Canada might have some special advantages looking after the PCIAC work is not very noticeable. However, if Petro-Canada is a private sector corporation, then it is more of an issue I think. Would you agree with that or not?

Mr. Hopper: PCIAC is a company that tends to go to countries where there is some potential for oil and gas development. It is rather limited by either political risk or by geological risk. I mean, by its nature, it is not going to Saudi Arabia and Kuwait. They do not need any help. They are going to a number of marginal countries in the hope that they can stimulate

[Traduction]

ser l'armée de Saddam Hussein, sa force aérienne, ses armes chimiques, biologiques et nucléaires.

Si j'étais l'émir, je ne sais pas si je serais ravi de retourner à Koweït City avec Saddam Hussein campé sur la frontière à un jet de pierre. Je ne sais pas ce qui va se passer, mais si la paix revient j'ai l'impression que l'on verra une présence américaine, et peut-être d'autres pays, dans le golfe pendant encore longtemps.

Dans ces conditions, je pense que l'on va revenir à ce que l'OPEP a décidé, non pas que l'OPEP redeviendra ce qu'elle était, plus rien ne sera comme avant dans le golfe et l'OPEP pas plus que le reste. Avant l'invasion, l'OPEP demandait 25, le Koweït et l'Arabie Saoudite demandaient 21, et on a finalement convenu 21 \$. Étant donné qu'ils avaient fixé le prix à 18 il y a deux ou trois ans, 21 n'est pas un chiffre déraisonnable vu l'inflation.

Je pense que si le calme revient dans le golfe, que Saddam évacue le Koweït et que la reconstruction de l'émirat commence, on verra sans doute le cours se stabiliser un peu au-dessus de 20. La difficulté sera que le Koweït, dans une situation normalisée, voudra produire davantage pour payer sa reconstruction; l'Iraq voudra produire davantage et l'Arabie Saoudite a déjà porté sa production à 8 millions de barils par jour, contre 5 millions auparavant, et s'est dotée de cette capacité. Il y donc la perspective de prix raisonnablement bas, vu les divergences sur la répartition de la production. L'OPEP n'a guère réussi jusqu'à présent à faire respecter à ses membres les quotas fixes.

Le président: Je vous remercie. En cas de privatisation, qu'advient-il de Petro-Canada International Assistance Corporation avec laquelle vous avez essentiellement des relations contractuelles aujourd'hui, si je comprends bien.

M. Hopper: Monsieur le président, je ne sais pas, je ne puis y répondre. Peu après l'annonce de la privatisation par M. Wilson dans le discours du budget, le ministre Epp, en indiquant le lendemain les détails de la privatisation, a fait savoir qu'il estimait que la CPCAI devait être maintenue plus ou moins dans sa forme actuelle. Il devait entendre par là une société d'État distincte qui continuerait à avoir des relations appropriées avec Petro-Canada, laquelle fournit la plus grande partie du savoir-faire et du travail. À part cela, je ne sais pas, car le projet de loi est suffisamment vague pour que l'on puisse en faire n'importe quoi, la donner à l'ACDI, la dissoudre. Je ne sais pas ce que le gouvernement a l'intention de faire, mis à part cette seule déclaration du ministre, le projet de loi permettrait l'une ou l'autre direction.

Le président: Le fait que Petro-Canada, en tant que société d'État, puisse retirer des avantages spéciaux de sa supervision de la CPCAI ne dérange pas beaucoup. Mais si Petro-Canada devient une société privée, alors cela devient davantage un problème, à mon sens. N'êtes-vous pas d'accord?

M. Hopper: CPCAI est une société qui travaille dans des pays ayant quelque potentiel dans le domaine du pétrole et du gaz. Ce potentiel est limité soit par des risques politiques, soit par des risques géologiques. J'entends par là que sa vocation n'est pas de travailler en Arabie Saoudite et au Koweït. Ces pays-là n'ont pas besoin d'aide. La société travaille dans un

[Text]

private sector investment and get the private sector to come in and do exploration and development and so forth. That is what it is about.

To the extent that we have people working on those projects, it is, for us, an interesting training ground for some of our people. We do all the logistics, all the geophysical work. However, we do not do them personally. We have a very small staff. Almost all of the work, I think something like 75 or 85 per cent of the money spent is spent on contracts with geophysical and drilling contractors, geologists, on, geo-physicists and so on, mostly out of western Canada. Virtually all of the money goes into western Canadian expertise. We pull them together, and manage to get on the job.

There are some benefits, not financial benefits. There are some training benefits in doing that, because we do it on a cost basis. We do not make a profit on it. Having said that, it is not a subject that we spend a great deal of time on.

The Chairman: Honourable Senators, I have Senator Austin who has a question. I gather there are no other questioners. After Senator Austin we will wind up. Senator Austin.

Senator Austin: Mr. Hopper, in your testimony a bit earlier, you were describing Mobil and Chevron. You were saying, if I understood you correctly, that once you had shares in the hands of the public you would be a company like them. You would have the same bottom-line considerations and you would be a commercial corporation just like any other commercial corporation in the oil patch.

Mr. Hopper: I do not think I said that senator. What I said was "the bottom-line orientation of all of these companies tend to secure a supply." They do not stay up late nights worrying about it. They expect governments to fix that. Although, one has to say that they are very sensitive to the U.S. administration, because the ones we are talking about are U.S. companies.

An interesting thing happened the other day, in the last couple of months, when heavy pressure from the administration came down on the major refiners and marketers to keep gasoline prices down, rather than roll out the costs in a last-in-first-out basis. In fact, the companies did do that. All of a sudden, the U.S. found itself exporting well over 100,000 barrels a day of gasoline to western Europe. This was not exactly what the U.S. administration had in mind. They did that because they made more money selling to western Europe than from the depressed prices in the United States.

However you regulate, market forces are going to go around you some way. If you live in the U.S. as a U.S. company, you are sensitive obviously to pressure brought to you by the White House or the Congress or whatever. Canadian companies would be the same way in Canada.

What I meant to say is that although we would have a bottom-line orientation, a major part of our assets are in Canada. These are assets that we think will come on in the long run and be very profitable for us. We will want to develop these

[Traduction]

certain nombre de pays marginaux dans l'espoir d'y stimuler l'investissement privé et de faire en sorte que le secteur privé vienne y faire la prospection et la mise en valeur, etc. Voilà sa raison d'être.

Dans une mesure où nous avons des employés travaillant à ces projets, c'est pour nous un terrain d'entraînement intéressant. Nous assurons toute la logistique, tout le travail géophysique, mais nous ne le faisons pas personnellement, nous n'avons qu'un très petit personnel et la plupart du travail, 75 ou 85 p. 100 du travail est effectué en sous-traitance par des sociétés de géophysique et de forage, des géologues et des géophysiciens, surtout de l'Ouest du Canada. Presque tout l'argent va à des experts de l'Ouest du Canada que nous rassemblons.

Nous en retirons quelques avantages, mais non d'ordre financier. Il y a l'avantage de la formation, mais nous ne réalisons pas de profits sur les travaux. Cela étant dit, ce n'est pas un sujet auquel nous consacrons beaucoup de temps.

Le président: Honorables sénateurs, le sénateur Austin souhaite poser une question et, s'il n'y en a pas d'autres, nous terminerons après lui. Sénateur Austin.

Le sénateur Austin: Monsieur Hopper, vous avez mentionné tout à l'heure Mobil et Chevron disant, si je vous ai bien compris, qu'une fois vos actions vendues publiquement, vous seriez une société tout comme celles-ci. Vous auriez les mêmes motifs de profit et vous seriez une société commerciale comme toutes les autres du secteur pétrolier.

M. Hopper: Je ne pense pas avoir dit cela, sénateur. Ce que j'ai dit, c'est que toutes ces entreprises ont un but lucratif et que la sécurité de l'approvisionnement national n'est pas ce qui les empêche de dormir. Ils s'en remettent au gouvernement pour cela. J'ajoute, cependant, qu'elles sont très sensibles aux positions du gouvernement américain, car ce sont là des sociétés américaines dont nous parlons.

Il est arrivé une chose intéressante l'autre jour, au cours des derniers mois, lorsque le gouvernement américain a exercé de fortes pressions sur les grandes raffineries afin qu'elles maintiennent le prix de l'essence, plutôt que de répercuter tout de suite les hausses du brut. Les compagnies ont obtempéré. Tout d'un coup, les États-Unis ont constaté qu'ils exportaient plus de 100 000 barils par jour d'essence vers l'Europe de l'Ouest. Ce n'est pas exactement ce qu'avait prévu le gouvernement américain. Elles l'ont fait parce qu'elles gagnaient davantage à écouler cette essence en Europe de l'Ouest plutôt que de la vendre au bas prix américain.

Quoi que vous fassiez, les forces du marché trouveront un moyen de contourner vos règlements. Si vous êtes une société américaine, vous serez manifestement sensible aux pressions exercées par la Maison Blanche ou le Congrès ou quiconque d'autre. Les sociétés canadiennes réagissent de même au Canada.

Ce que j'entendais par là c'est que, même si le profit comptera pour nous, la plus grande part de notre actif sera situé au Canada. Ce sont des actifs que nous exploiterons à long terme et qui seront très profitables pour nous. Et nous voudrions les mettre en valeur parce que nous sommes une société cana-

[Text]

because that is where we are. Coincidentally that will be good for Canadian security. In that sense, we will pay our dues here.

Senator Austin: I am glad to have you say what you just said. I wonder if I could ask you this question then. When you are privately held in part, will there be anything special about Petro-Canada? Will something of its old character still be there or will it be all gone? Will it have any particular and different responsibility or duty to Canadians as a private company, or will it be a faceless multinational driven by its quarterly performance?

Mr. Hopper: Many people in this country have shown great support for Petro-Canada. We are Canada's national oil company. That has been good for us commercially.

Senator Austin: Yes.

Mr. Hopper: I think it has helped our pride in some of our down times. However, it has also helped us internationally. If I go down to Venezuela, all over Latin America, or to South East Asia, national oil companies are more the rule than the exception. Although I am not sure they give us any better breaks, on getting a concession, they certainly seem to relate to us better than some of the major multinationals. Partly because we are Canadians, not as threatening to them perhaps as some other large neighbours. However, we are known as having good technology, good expertise of the North American variety.

The notion of remaining a national company with national backing, support and so forth, committed to Canadians and so forth, is very important to us. We will guard that and try to promote it even more. If that costs a little more then we are going spend it. It is important to us from a commercial point of view.

The Chairman: Just a bit of a follow-up to what you were saying in answer to Senator Austin's question on state owned companies in other jurisdictions. The state to state relationship was one that, in the first instance, was thought to be important, in terms of Petro-Canada being a state owned oil company or national oil company. What you have said seems to lead me to conclude you do not think that will be completely lost. I wonder if you could give me a little more comfort there. It is something that I thought would be gone or would go over time with a privatized Petro-Canada.

Mr. Hopper: Well I do not think it will be lost. It conceivably could be lost over time. It will not be lost in a decade or so. We are a member of the Latin American Association of National Oil Companies. I might say, the only Latin part is the French part, but the American's have just decided that they would like to join the organization too. They do not have a company, so they are going to put the Department of Energy in as an observer to start with. The fact that we are in there is because we are a national company. Some of the national companies in there have private ownership in them. Petro-Bras, the

[Traduction]

dienne. Par coïncidence, ce sera bon également pour la sécurité de l'approvisionnement canadien. En ce sens, nous paierons notre dû ici.

Le sénateur Austin: Je suis heureux d'entendre ce que vous venez de dire. J'aimerais vous poser la question suivante, dans ce cas. Lorsque vous serez partiellement aux mains du secteur privé, restera-t-il quelque chose de spécial en vous, quelque chose de votre ancien caractère, ou bien tout cela sera-t-il fini? Petro-Canada aura-t-elle une responsabilité ou des devoirs différents ou particuliers à l'égard des Canadiens, même privatisée, ou bien ne sera-t-elle qu'une multinationale sans visage motivée uniquement par ses résultats trimestriels?

M. Hopper: Nombre de Canadiens ont apporté un grand soutien à Petro-Canada. Nous sommes la société pétrolière nationale du Canada. Cela a été bon pour nous, commercialement.

Le sénateur Austin: Oui.

M. Hopper: Cela a renforcé notre fierté dans nos moments de déprime. Mais cela nous a également aidé au plan international. Si je vais au Venezuela, ou n'importe où en Amérique latine, ou en Asie du Sud-Est, les compagnies pétrolières nationales sont la règle plutôt que l'exception. Je ne suis pas sûr qu'elles nous fassent de meilleures conditions pour cela, mais elles semblent certainement avoir de meilleures relations avec nous qu'avec certaines des grandes multinationales. C'est dû en partie parce que nous sommes Canadiens, et pas aussi menaçants que certains de leurs grands voisins. Mais nous sommes réputés pour notre bonne technologie, notre savoir-faire nord-américain.

L'idée d'être une société nationale, disposant de cet appui national et engagée à l'égard des Canadiens, etc. est très importante à nos yeux et nous tâcherons de la préserver et de la promouvoir encore davantage. Même si cela doit nous coûter un peu plus cher, nous ferons la dépense. C'est important pour nous également d'un point de vue commercial.

Le président: J'aimerais un peu plus de précisions pour faire suite à la question du sénateur Austin sur les sociétés nationales étrangères. La possibilité de nouer des relations d'État à État était justement l'une des considérations importantes lors de la création de Petro-Canada en tant que société d'État ou compagnie pétrolière nationale. Vous venez de dire que vous ne pensez pas que cela sera complètement perdu. Pourriez-vous me conforter un peu plus. Je craignais que cela serait perdu ou disparaîtrait au fil du temps après la privatisation de Petro-Canada.

M. Hopper: Eh bien, je ne pense pas que ce sera perdu. Peut-être dans très longtemps, mais ce ne sera pas perdu en l'espace d'une dizaine d'années. Nous sommes membres de l'Association latino-américaine des sociétés pétrolières nationales. J'allais dire que la seule partie latine est la société française, mais les Américains viennent de décider d'entrer eux aussi dans l'organisation. Ils n'ont pas de compagnie nationale, aussi le ministère de l'Énergie commencera-t-il par être représenté à titre d'observateur. C'est parce que nous sommes une société nationale que nous pouvons en être membre. Certaines des autres ont également une participation privée à leur capi-

[Text]

giant company in Brazil has some private ownership in it. We would hope to continue that.

If I may Mr. Chairman, I thought you were going to get at state-to-state crude trading, which in fact seemed back in the late seventies and early eighties to be something that was going to grow. It did prosper for a time. However, it disappeared over time. There is a lot less state-to-state trading now than there was then. I doubt that it will come up again, partly because of the major countries that nationalized their interest: Kuwait, Saudi Arabia, all over the world. When they did that they struggled to run their own marketing, transportation and distribution networks. Now, they are much more competent in that area. They sell to a wide variety of people. They still sell state-to-state on the same basis; nobody really gets a break. The notion of state-to-state trading taking over a major part of international trade has not come about. It is much less important today than we thought it would be.

The Chairman: By my observation, we have a much more stable world, because of the expansion into refining and processing by many of those state companies into their own market areas.

Mr. Hopper: Yes.

The Chairman: They are tied to the markets in a way they were not in '79 or '73.

Mr. Hopper: Exactly.

The Chairman: It provides stability. It gives them a special interest in marketing products into that area to keep their refining or processing facility going, and so on.

Thank you very much Mr. Hopper and Mr. Twiss for being with us this evening, we appreciate it. This concludes our study of Petro-Canada, including a meeting on the Company's 1989 Annual Report. Thank you very much sir.

Mr. Hopper: Thank you Mr. Chairman.

The committee adjourned.

[Traduction]

tal. Petro-Gras, la compagnie géante brésilienne, est également partiellement privée. Nous espérons donc conserver ce statut.

Si vous permettez, monsieur le sénateur, je pensais que vous alliez aborder les transactions d'État à État portant sur le brut, qui semblaient devoir s'accroître à la fin des années 70 et au début des années 80. C'est effectivement un mode d'échange qui a prospéré pendant quelque temps, mais qui a décliné depuis lors. Il y a beaucoup moins de transactions d'État à État aujourd'hui qu'à une certaine époque et je doute que cela reprenne, en partie à cause des principaux pays qui ont nationalisé leur secteur pétrolier partout dans le monde: le Koweït, l'Arabie Saoudite, etc. Après la nationalisation, ils ont eu du mal pendant quelque temps à gérer leur propre réseau de commercialisation, de transport et de distribution. Aujourd'hui ils sont devenus beaucoup plus compétents et ils vendent à toutes sortes d'acheteurs. Ils vendent encore une partie de leur pétrole d'État à État aux mêmes conditions, personne n'obtient du prix de faveur. L'idée que les transactions d'État à État allaient accaparer une grande part du commerce international ne s'est pas concrétisée, et ce type d'échanges est beaucoup moins important aujourd'hui qu'on ne pensait qu'il le deviendrait.

Le président: À mon sens, le monde est beaucoup plus stable aujourd'hui du fait que nombre de ces compagnies nationales se sont lancées dans le raffinage et la transformation dans leurs marchés.

M. Hopper: Oui.

Le président: Elles sont liées aujourd'hui aux marchés beaucoup plus qu'en 1979 ou 1973.

M. Hopper: Exactement.

Le président: Ce qui contribue à la stabilité, car elles ont un intérêt spécial à commercialiser leur production dans cette région pour continuer à faire tomber leurs installations de raffinage etc.

Je vous remercie, monsieur Hopper et monsieur Twiss, d'être venus ce soir, nous apprécions. Cette séance consacrée au Rapport annuel 1989 de la société met un terme à notre étude de Petro-Canada. Merci infiniment, Monsieur.

M. Hopper: Je vous remercie, monsieur le président.

La séance est levée.



*If undelivered, return COVER ONLY to:
Canadian Government Publishing Centre,
Supply and Services Canada,
Ottawa, Canada, K1A 0S9*

*En cas de non-livraison,
retourner cette COUVERTURE SEULEMENT à:
Centre d'édition du gouvernement du Canada,
Approvisionnement et Services Canada,
Ottawa, Canada, K1A 0S9*

WITNESSES—TÉMOINS

From Petro-Canada:

Mr. Wilbert Hopper, Chairman and Chief Executive Officer;

Mr. Wesley Twiss, Senior Vice-President, Finance and Planning.

De Petro-Canada:

M. Wilbert Hopper, président du conseil d'administration et directeur général;

M. Wesley Twiss, vice-président principal, finance et planification.



Second Session
Thirty-fourth Parliament, 1989-90

SENATE OF CANADA

*Proceedings of the Standing
Senate Committee on*

Energy and Natural Resources

Chairman:
The Honourable DANIEL HAYS

Friday, October 26, 1990

Issue No. 16

First and only issue on:

Bill C-44, An Act respecting the
Hibernia Development Project and to
amend certain Acts in relation thereto

TENTH REPORT

APPEARING:

The Honourable Jake Epp, M.P., p.c.,
Minister of Energy, Mines and
Resources

WITNESSES:

(See back cover)

Deuxième session de la
trente-quatrième législature, 1989-1990

SÉNAT DU CANADA

*Délibérations du Comité sénatorial
permanent de*

l'Énergie et des ressources naturelles

Président:
L'honorable DANIEL HAYS

Le vendredi 26 octobre 1990

Fascicule n° 16

Premier et seul fascicule concernant:

Projet de loi C-44, Loi concernant
l'exploitation du champ
d'hydrocarbures Hibernia et apportant des
modifications corrélatives à certaines lois

DIXIÈME RAPPORT

COMPARAÎT:

L'honorable Jake Epp, député, c.p.,
Ministre de l'Énergie, des Mines
et des Ressources

TÉMOINS:

(Voir à l'endos)



STANDING SENATE COMMITTEE ON
ENERGY AND NATURAL RESOURCES

The Honourable Senator Daniel Hays, *Chairman*
The Honourable Senator James Balfour, *Deputy Chairman*

and

The Honourable Senators:

Adams	Lefebvre
Austin, P.C.	*MacEachen, P.C. (or Frith)
Buchanan	*Murray, P.C. (or Doody)
Hastings	Olson
Kelly	Ottenheimer
Kenny	Roblin, P.C.

**Ex Officio Members*

(Quorum 4)

Pursuant to Rule 66(4):

On October 26, 1990:

Senator Molgat replaced Senator Lefebvre;
Senator Gigantès replaced Senator Olson;
Senator Buchanan replaced Senator Poitras;
Senator Marshall replaced Senator Kelly;
Senator Poitras replaced Senator Roblin.
Senator Kelly replaced Senator Marshall;
Senator Roblin replaced Senator Poitras.

On October 29, 1990:

Senator Olson replaced Senator Molgat;
Senator Lefebvre replaced Senator Gigantès.

LE COMITÉ SÉNATORIAL PERMANENT
DE L'ÉNERGIE ET DES RESSOURCES NATURELLES

Président: L'honorable sénateur Daniel Hays
Vice-président: L'honorable sénateur James Balfour

et

les honorables sénateurs:

Adams	Lefebvre
Austin, c.p.	*MacEachen, c.p. (ou Frith)
Buchanan	*Murray, c.p. (ou Doody)
Hastings	Olson
Kelly	Ottenheimer
Kenny	Roblin, c.p.

**Membres d'office*

(Quorum 4)

Suivant l'article 66(4) du Règlement:

Le 26 octobre 1990:

Le sénateur Molgat remplace le sénateur Lefebvre;
Le sénateur Gigantès remplace le sénateur Olson;
Le sénateur Buchanan remplace le sénateur Poitras;
Le sénateur Marshall remplace le sénateur Kelly;
Le sénateur Poitras remplace le sénateur Roblin.
Le sénateur Kelly remplace le sénateur Marshall;
Le sénateur Roblin remplace le sénateur Poitras.

Le 29 octobre 1990:

Le sénateur Olson remplace le sénateur Molgat;
Le sénateur Lefebvre remplace le sénateur Gigantès.

ORDER OF REFERENCE

Extract from the *Minutes of the Proceedings of the Senate*, Friday, October 26, 1990:

“Pursuant to the Order of the Day, the honourable Senator Ottenheimer moved, seconded by the Honourable Senator Lynch-Staunton, that the Bill C-44, An Act respecting the Hibernia Development Project and to amend certain Acts in relation thereto, be read the second time.

After debate, and—

The question being put on the motion, it was—
Resolved in the affirmative.

The Bill was then read the second time.

The honourable Senator Ottenheimer moved, seconded by the Honourable Senator Lynch-Staunton, that the Bill be referred to the Standing Senate Committee on Energy and Natural Resources.

The question being put on the motion, it was—
Resolved in the affirmative.”

ORDRE DE RENVOI

Extrait des *Procès-verbaux du Sénat*, le vendredi 26 octobre 1990:

«Suivant l'Ordre du jour, l'honorable sénateur Ottenheimer propose, appuyé par l'honorable sénateur Lynch-Staunton, que le Projet de loi C-44, Loi concernant l'exploitation du champ d'hydrocarbures Hibernia et apportant des modifications corrélatives à certaines lois, soit lu la deuxième fois.

Après débat

La motion, mise aux voix, est adoptée.

Le projet de loi est alors lu la deuxième fois.

L'honorable sénateur Ottenheimer propose, appuyé par l'honorable sénateur Lynch-Staunton, que le projet de loi soit déferé au Comité sénatorial permanent de l'énergie et des ressources naturelles.

La motion, mise aux voix, est adoptée.»

Le greffier du Sénat

Gordon Barnhart

Clerk of the Senate

MINUTES OF PROCEEDINGS

FRIDAY, OCTOBER 26, 1990

(36)

The Senate Standing Committee on Energy and Natural Resources met at 11:05 a.m. this day, the Chairman, the Honourable Senator Dan Hays, presiding.

Members of the Committee present: The Honourable Senators Adams, Balfour, Buchanan, Gigantès, Hastings, Hays, Kenny, Marshall, Molgat, Ottenheimer and Poitras. (11)

Present, but not of the Committee: The Honourable Senators Cochrane, Petten, Roblin and Spivak.

In attendance: From the Library of Parliament, Science and Technology Division: Daniel J. Shaw, Peter Burg and Lynn Myers, researchers.

Also in attendance: The Official Reporters of the Senate.

Appearing: The Honourable Jake Epp, P.C., M.P., Minister of Energy, Mines and Resources.

Witnesses:

From the Department of Energy, Mines and Resources:

Don Whelan, Director General, Policy Analysis and Coordination Branch;

Sean O'Dell, Acting Director General, Economic and Financial Analysis Branch, Energy Sector; and

Bob Lyman, Senior Director, Energy Policy Planning Directorate, Energy Sector.

The Committee, in compliance with its Order of Reference dated October 26, 1990, proceeded to consider Bill C-44, An Act respecting the Hibernia Development Project and to amend certain Acts in relation thereto.

The Minister made a statement and together with the other witnesses, answered questions.

At 12:40 p.m., the sitting was suspended.

At 12:45 p.m., the sitting resumed.

It was Ordered,—That the Committee proceeded to meet *in camera*.

The Honourable Senator Balfour, seconded by Senator Ottenheimer, moved,—That Bill C-44, An Act respecting the Hibernia Development Project and to amend certain Acts in relation thereto, be reported without amendment, as the Tenth Report of the Committee.

The question being put on the motion, it was—
Resolved in the affirmative.

PROCÈS-VERBAL

LE VENDREDI 26 OCTOBRE 1990

(36)

Le Comité sénatorial permanent de l'énergie et des ressources naturelles se réunit aujourd'hui à 11 h 05 sous la présidence de l'honorable Dan Hays (*président*).

Membres du Comité présents: Les honorables sénateurs Adams, Balfour, Buchanan, Gigantès, Hastings, Hays, Kenny, Marshall, Molgat, Ottenheimer and Poitras. (11)

Autres sénateurs présents: Les honorables sénateurs Cochrane, Petten, Roblin et Spivak.

Présents: De la Bibliothèque du Parlement, Division des sciences et de la technologie: Daniel J. Shaw, Peter Burg et Lynn Myers, attachés de recherche.

Également présents: Les sténographes officiels du Sénat.

Comparait: L'honorable Jake Epp, c.p., député et ministre de l'Énergie, des Mines et des Ressources.

Témoins:

Du ministère de l'Énergie, des Mines et des Ressources:

Don Whelan, directeur général, Analyse de politiques et coordination;

Sean O'Dell, directeur général intérimaire, Direction de l'analyse économique et financière, secteur de l'énergie; et

Bob Lyman, directeur principal, Direction de la politique et de la planification, secteur de l'énergie.

Conformément à son ordre de renvoi du 26 octobre 1990, le Comité examine le projet de loi C-44, Loi concernant l'exploitation du champ d'hydrocarbures Hibernia et apportant des modifications corrélatives à certaines lois.

Le ministre fait une déclaration, puis répond aux questions avec les autres témoins.

À 12 h 40, la séance est suspendue.

À 12 h 45, la séance reprend.

Il est ordonné,—Que le Comité se réunisse à huis clos.

L'honorable sénateur Balfour, secondé par le sénateur Ottenheimer, propose,—Que le projet de loi C-44, Loi concernant l'exploitation du champ d'hydrocarbures Hibernia et apportant des modifications corrélatives à certaines lois, soit rapporté sans amendement, en tant que Dixième Rapport du Comité

La motion, mise aux voix, est adoptée.

At 12:50 p.m., the Committee adjourned to the call of the Chair.

À 12 h 50, le Comité suspend ses travaux jusqu'à nouvelle convocation du président.

ATTEST:

ATTESTÉ:

Le greffier du Comité

Nicole McMillan

Clerk of the Committee

REPORT OF THE COMMITTEE

MONDAY, October 29, 1990

The Standing Senate Committee on Energy and Natural Resources has the honour to present its

TENTH REPORT

Your Committee, to which was referred the Bill C-44, An Act respecting the Hibernia Development Project and to amend certain Acts in relation thereto, has, in obedience to the Order of Reference of Friday, October 26, 1990, examined the said Bill and now reports the same without amendment.

Respectfully submitted,

Le président

DANIEL HAYS

Chairman

RAPPORT DU COMITÉ

Le LUNDI 29 octobre 1990

Le Comité permanent de l'énergie et des ressources naturelles a l'honneur de présenter son

DIXIÈME RAPPORT

Votre Comité auquel a été déféré le Projet de loi C-44, Loi concernant l'exploitation du champ d'hydrocarbures Hibernia et apportant des modifications corrélatives à certaines lois, a, conformément à l'ordre de renvoi du vendredi 26 octobre 1990, étudié ledit projet de loi et en fait maintenant rapport sans amendement.

Respectueusement soumis,

EVIDENCE

Ottawa, Friday, October 26, 1990

[Text]

The Standing Senate Committee on Energy and Natural Resources, to which was referred Bill C-44, respecting the Hibernia Development Project and to amend certain Acts in relation thereto, met this day at 11:00 A. M. to give consideration to the bill.

Senator Daniel Hays (*Chairman*) in the chair.

The Chairman: I am about to call meeting to order. As we have made no provision for television recording of this the meeting, I must ask the television personnel to leave.

I call the meeting to order. This meeting is to deal with Bill C-44 which has received second reading in the Senate and been referred to this committee. I am very pleased on behalf of the committee to welcome the Minister of Energy who will be with us for at least an hour. He has a commitment which will take him away shortly after noon, but hopefully we will finish our questions before he leaves. However, if we still have unanswered questions, his officials will remain to deal with them. Mr. Minister, please proceed.

The Honourable Jake Epp, P.C., M.P., Minister of Energy, Mines and Resources: Mr. Chairman, honourable senators, I thank you, not only for the manner in which you are proceeding with the Hibernia bill, but for giving me an opportunity to appear before you.

I know that a number of you have had a personal loss in the untimely death of Dean Clay. Some of us from the other side knew Dean as a friend and as a dedicated public servant and researcher, and I would like to express our condolences on both a personal loss and an institutional loss.

With me today, on my right, is Dan Whelan, who is the Director General of the Policy Coordination of COGLA which has responsibilities for Hibernia. I do not know if he has any relationship to a former Minister of Agriculture, but you can ask him about that.

On my far left is, Robert Lyman, the Senior Director of Energy Policy Branch, and to my immediate left is Sean O'Dell, who is the Acting Director General of Economic and Financial Analysis Branch. He is the numbers cruncher. If you have any questions on numbers, Sean is a lot brighter on those than I am. They are the officials who are with me.

I have asked that the statement be circulated, and if that is helpful to the committee, perhaps we may proceed on that basis.

Mr. Chairman, let me begin by thanking the members of the Senate and this committee for your cooperation in expediting the review and the passage of Bill C-44, the Hibernia Development Project Act. For the people of Newfoundland and Labra-

TÉMOIGNAGES

Ottawa, le vendredi 26 octobre 1990

[Traduction]

Le Comité sénatorial permanent de l'énergie et des ressources naturelles, auquel a été renvoyé le projet de loi C-44, loi concernant l'exploitation du champ d'hydrocarbures Hibernia et apportant des modifications corrélatives à certaines lois, se réunit ce jour à 11 heures pour étudier le projet de loi.

Le sénateur Daniel Hays (*président*) occupe le fauteuil.

Le président: Je vais bientôt ouvrir cette séance. Comme nous n'avons pas prévu de télédiffuser nos débats, je vais demander que les caméramen de télévision sortent.

La séance est ouverte. Nous sommes réunis aujourd'hui pour étudier le projet de loi C-44, qui a été adopté en deuxième lecture au Sénat et renvoyé à notre Comité, et je suis très heureux au nom du Comité d'accueillir le ministre de l'Énergie qui est avec nous pour au moins une heure environ. Il a un engagement qui va l'obliger à nous quitter peu après midi. J'espère que nous pourrons lui poser toutes nos questions d'ici là; toutefois, j'espère que, si nous avons encore des questions à poser, il aura l'obligeance de laisser ses collaborateurs poursuivre la discussion avec nous. Je vous donne la parole, monsieur le ministre.

L'honorable Jake Epp, c.p., député, ministre de l'Énergie, des Mines et des Ressources: Monsieur le président, honorables sénateurs, je vous remercie non seulement de la façon dont vous progressez sur ce projet de loi sur Hibernia, mais aussi de m'avoir donné l'occasion de comparaître devant votre Comité.

Que je dise quelques mots au sujet de Dean Clay, dont le tragique décès a personnellement touché un certain nombre d'entre vous. Certains d'entre nous de l'autre côté ont connu Dean; c'était un ami ainsi qu'un fonctionnaire et un chercheur profondément dévoué, et je voudrais vous exprimer nos condoléances. Sa perte nous a frappés tant du point de vue personnel que du point de vue professionnel.

Je suis accompagné à ma droite de Dan Whelan, directeur général à l'Analyse de politiques et la coordination de l'Administration du pétrole et du gaz des terres du Canada, qui est responsable d'Hibernia. Je ne sais pas s'il a un rapport avec un ancien ministre de l'Agriculture, mais vous pourrez lui poser la question.

Plus loin, tout à fait à gauche, se trouve Robert Lyman, directeur supérieur de la Politique de l'énergie, et tout de suite à ma gauche, c'est Sean O'Dell, directeur général suppléant à la Direction de l'analyse de la politique économique et financière; il est le spécialiste des chiffres. Si ce sont des nombres que vous voulez, Sean s'y connaît beaucoup plus que moi dans ce domaine. Voilà donc les fonctionnaires qui m'accompagnent, sénateurs.

J'ai demandé à ce que mon exposé soit distribué avant que je vous le présente, et si cela peut être utile au Comité, je vais maintenant enchaîner, monsieur le président.

Monsieur le président, je voudrais commencer par remercier les membres du Sénat et de ce Comité de leur collaboration en vue d'une adoption rapide de ce projet de loi C-44, la loi concernant l'exploitation du champ d'hydrocarbures Hibernia.

[Text]

dor, passage of this legislation by the Senate will be the final step towards the realization of a long-awaited dream, a dream which began over 11 years ago, and actually longer than that, when the former Premier of Newfoundland, now Labrador, took out a fishing boat and some divers and put a brass plaque at the bottom of the Grand Banks and said, "This is a Newfoundland resource."

During years of negotiation with the Hibernia consortium, the governments of Canada, Newfoundland and Labrador have vigorously pursued regional benefits objectives for the province of Newfoundland. The impact of the Hibernia project on the province's economy will be enormous. Over the life of the project, \$19 billion will be spent on the project and a significant amount of these expenditures will pass into the province's economy, as companies build and outfit the production platform, drill, operate the platform, and bring the oil from the Hibernia wells inshore.

I also recognize, as has been said by the premier, that this is not a panacea for all of Newfoundland's economic woes, but I do believe that it fits into the development diversification that the province needs.

While precise estimates have not yet been determined, during the preproduction phase Hibernia will provide some 35,000 direct and indirect jobs for Newfoundlanders alone. An additional 10,000 direct and indirect jobs will be created in other parts of Canada during the construction phase. Once production begins, the Hibernia platform will provide approximately 1,100 permanent jobs in the province. What we cannot determine, obviously, is the spinoff effects for other fields primarily such as Terra Nova and Ben Nevis as to the ongoing production coming from Hibernia.

In a decision aimed at reducing the cost of this massive undertaking in early 1989, the Hibernia consortium redesigned the topside facilities of the drilling platform, eliminating the support frame and reducing the number of modules from 20 smaller units to five supermodules. As a result of extensive negotiations with the federal and provincial governments, the consortium has agreed to a large number of commitments to be undertaken within the province of Newfoundland, including the construction of the gravity base structure at Bull Arm, Trinity Bay, and the fabrication, assembly and outfitting of the wellhead module and five topside mounted structures.

Benefits emanating from the development of Hibernia are going to be great, not only for Newfoundlanders but for all Canadians. Also, as a result of recent negotiations related to the redesign of the topsides facility, the Hibernia consortium has agreed to undertake its best efforts to build a second supermodule in Canada and, for the first time, to commit to 2 million person hours of metal fabrication work in Canada over and above the work guaranteed specifically to Newfoundland.

[Traduction]

Pour les habitants de Terre-Neuve et du Labrador, l'adoption de cette mesure par le Sénat sera la dernière étape de la réalisation d'un rêve qui remonte à bien longtemps, un rêve qui a commencé il y a plus de 11 ans, et même avant encore, à l'époque où l'ancien premier ministre de Terre-Neuve et maintenant du Labrador était parti sur un bateau de pêche avec quelques plongeurs pour poser sur le fond des Grands Bancs une plaque de bronze sur laquelle on lisait: «Ceci est la ressource de Terre-Neuve».

Durant des années de négociation avec le consortium d'Hibernia, les gouvernements du Canada et de Terre-Neuve et du Labrador se sont acharnés à dégager des objectifs de retombées régionales pour la province de Terre-Neuve. Les conséquences du projet Hibernia sur l'économie de cette province seront gigantesques. Le projet entraînera des dépenses de 19 milliards de dollars dont une importante partie sera injectée dans l'économie de la province, où des entreprises construiront et équiperont la plate-forme de production, feront des forages, feront fonctionner la plate-forme et amèneront le pétrole des puits d'Hibernia jusqu'à la terre ferme.

Je sais bien, comme l'a dit le premier ministre, que ce n'est pas la panacée pour tous les maux économiques de Terre-Neuve, mais je suis convaincu que ce projet est conforme à la diversification du développement dont a besoin cette province.

Bien qu'on ne dispose pas encore d'estimations précises, on sait qu'au cours de la phase précédant l'entrée en production, Hibernia apportera quelque 35 000 emplois directs et indirects aux seuls habitants de Terre-Neuve. Dix mille emplois directs et indirects supplémentaires seront créés dans d'autres régions du Canada durant la phase de la construction. Lorsque la production démarrera, la plate-forme d'Hibernia assurera environ 1 100 emplois permanents à la province. Ce que nous ne pouvons encore déterminer, naturellement, c'est l'effet d'entraînement sur d'autres champs, surtout ceux de Terra Nova et de Ben Nevis, une fois lancée la production d'Hibernia.

Afin de réduire le coût de cette massive entreprise au début de 1989, le consortium d'Hibernia a revu la conception des superstructures de la plate-forme de forage, supprimant la charpente de soutien et réduisant le nombre de modules de 20 petites unités à cinq supermodules. Au terme de négociations approfondies avec les gouvernements fédéral et provincial, le consortium a consenti à prendre un certain nombre d'engagements auprès de la province de Terre-Neuve, notamment en ce qui concerne la construction de la structure «embase-poids» à Bull Arm, à Trinity Bay, et la fabrication, l'assemblage et l'équipement du module de tête de puits et des cinq superstructures.

Les retombées de l'exploitation du champ Hibernia seront considérables, non seulement pour les habitants de Terre-Neuve, mais aussi pour tous les Canadiens. Mais de plus, à la suite des négociations récentes sur la nouvelle conception des superstructures, le consortium d'Hibernia a accepté de faire tout son possible pour construire un deuxième supermodule au Canada et, pour la première fois, d'engager les fonds nécessaires à 2 millions d'heures-personnes dans la fabrication métallique au Canada en plus du travail garanti spécifiquement à Terre-Neuve.

[Text]

Total Canadian content is targeted by the consortium to be in the order of 55 to 60 per cent of the estimated \$5.2 billion in preproduction capital expenditures. Canadian supply capability is estimated to be 65 per cent of the \$10 billion operating expenditures. By way of comparison, Hibernia will have a higher percentage of domestic content than was enjoyed by the British or the Norwegians when they first began extracting oil from their North Sea regions. Their figures range between 35 and 40 per cent.

In every region of our country, the Hibernia Project will offer unprecedented opportunities to Canadian plants and industries to acquire a higher level of technical expertise in the development of offshore energy resources. The design and construction of the Hibernia project will provide a wide array of important new business opportunities to companies throughout Canada. Hibernia will challenge the skills of Canadians and, we believe, take them to the leading edge of technology in the offshore. Companies that meet the high standards demanded by Hibernia will be in a position to play an even larger role in future offshore projects in Canada and around the world.

The federal government's investment in the Hibernia project is of vital importance to the long run viability of our oil and gas industry. With production of 110,000 barrels per day, Hibernia will account for approximately 12 per cent of Canada's light oil production by the year 2000, and the light oil production issue is very important to us. The project will contribute greatly to the ongoing diversification of Canada's energy supply sources. A modern infrastructure and work force will set the stage for other frontier offshore projects in the near future—in the future—such as Terra Nova, White Rose and Ben Nevis. Honourable senators noticed the Freudian slip when I said the near future. Some of us feel that Terra Nova might be on stream in terms of production equally as quickly as Hibernia if certain developments take place.

High up-front costs and the long lead time required to bring the Hibernia field to production make it very difficult for the private sector to proceed on its own. Five point two billion dollars (\$5.2 billion) in capital spending will be required to bring Hibernia to production. In addition, it will take nearly a decade before peak production levels are reached. Without public support during the development phase, the project would not proceed.

In recognition of this, in 1988 the Government of Canada joined the Government of Newfoundland and five private sector firms in signing a Statement of Principles to develop Hibernia. Bill C-44 will authorize the Government to enter into legally binding agreements to fulfil its commitments made in the Statement of Principles.

I want to emphasize that our financial involvement in Hibernia is not a gift, neither to Newfoundland, Labrador or to the private sector. If you do not believe this, just talk to some people in Newfoundland, especially when one gets into the equalization stream relative to Newfoundland's financial

[Traduction]

Le consortium vise à un contenu canadien de l'ordre de 55 à 60 p. 100 des 5,2 milliards de dollars prévus pour les dépenses en immobilisation de préproduction. Les produits et services canadiens devraient représenter 65 p. 100 des 10 milliards de dépenses d'exploitation. Par comparaison, les Canadiens auront à Hibernia un pourcentage de contenu national plus élevé que les Britanniques ou les Norvégiens lorsqu'ils ont commencé à extraire leur pétrole de la mer du Nord. Dans leur cas, le pourcentage se situait entre 35 et 40 p. 100.

Dans toutes les régions de notre pays, le projet d'Hibernia sera pour les usines et les industries canadiennes une occasion sans précédent d'acquérir une plus grande expertise technique dans la mise en valeur des ressources énergétiques extracôtière. La conception et la construction du projet d'Hibernia offrira un vaste éventail de nouveaux débouchés à des entreprises de tout le Canada. Hibernia sera un défi pour les Canadiens et les amènera, d'après nous, à la fine pointe de la technologie de l'exploitation extracôtière. Les entreprises répondant aux normes élevées exigées à Hibernia seront en mesure de jouer un rôle encore plus grand dans des projets futures d'exploitation extracôtière au Canada et dans tous les pays du monde.

L'investissement du gouvernement fédéral dans le projet d'Hibernia est d'une importance vitale pour la viabilité à long terme de notre industrie pétrolière et gazière. Avec une production de 110 000 barils par jour, Hibernia représentera environ 12 p. 100 de la production canadienne de pétrole léger d'ici l'an 2000 et ce type de production est très important pour nous. Le projet contribuera grandement à diversifier les sources d'approvisionnement énergétiques du Canada. Grâce à une infrastructure moderne et à un personnel qualifié, le projet ouvrira la voie à d'autres entreprises d'exploitation extracôtière dans un avenir proche —à l'avenir—comme Terra Nova, White Rose et Ben Nevis. Honorable sénateurs, vous avez remarqué le lapsus freudien lorsque j'ai parlé de l'avenir proche. Certains d'entre nous pensent en effet que la production pourrait commencer presque aussi rapidement à Terra Nova qu'à Hibernia, si certains événements se concrétisent.

Étant donné les investissements de départ élevés et la longue attente avant la mise en production du champ d'Hibernia, il est extrêmement difficile pour le secteur privé de se lancer seul dans l'entreprise. Il faudra un investissement de cinq virgule deux milliards de dollars (5,2 milliards) pour que la production puisse commencer à Hibernia. En outre, il faudra attendre presque 10 ans pour atteindre les niveaux de production de pointe. Sans un appui gouvernemental pendant la phase de départ, le projet ne pourrait être mené à bien.

C'est ainsi qu'en 1988, le gouvernement du Canada s'est joint au gouvernement de Terre-Neuve et à cinq firmes du secteur privé pour signer une déclaration de principes sur l'exploitation du champ d'Hibernia. Le projet de loi C-44 autorisera le gouvernement à conclure des accords exécutoires pour remplir les engagements pris dans la déclaration de principes.

Je tiens à insister sur le fait que notre participation financière à Hibernia n'est pas un cadeau, ni pour Terre-Neuve et le Labrador, ni pour le secteur privé. Si vous ne me croyez pas, il vous suffit d'en parler à des Terre-Neuviens, particulièrement lorsqu'il s'agit de la péréquation et des ressources financières

[Text]

resources. As a key element of the development deal, the government will guarantee loans of up to \$1.66 billion to the project owners. The terms of this guarantee make it highly unlikely that our contingent liability will ever be called. As well, the government will provide the project owners with a cash contribution of \$1.04 billion, which is roughly 20 per cent of the project preproduction costs.

In return for sharing the front-end costs, the federal government will also share in the net profits from Hibernia. Once the guaranteed loans and any interest assistance have been repaid, the Government of Canada will receive a Net Profits Interest of 10 per cent of project net revenues. Even if prices were to return to the pre-Iraq crisis level of \$20 US per barrel, the federal government would fully recover its investment in this project and earn a small return.

I can assure honourable senators that the federal government is acutely aware of the environmental impact of energy production, transportation and use. The government is strongly committed to ensuring that environmental considerations are integrated into its energy policy process.

The Hibernia project has already undergone a rigorous public review by a joint federal-provincial environmental assessment panel which provided an opportunity for all interested parties to voice their concerns and have those concerns addressed. Following its review of the Hibernia Development Plan and the Hibernia Environmental Assessment Panel report, the Canada-Newfoundland Offshore Petroleum Board decided in 1986 that the Hibernia project could proceed.

The board has also carried out a detailed environmental review of the Hibernia Development Plan Update related to the topsides facilities redesign and submitted its decision to the federal and provincial energy ministers. My officials and other federal officials prepared an initial environmental screening decision which concluded that there were no significant environmental effects.

As well, my officials assessed the environmental implications of the movement of the GBS construction site to Trinity Bay. I want to assure Honourable Senators that the Government is satisfied that all adverse environmental impacts have been addressed and, further, that all the effects identified are insignificant or can be mitigated. I know some people have also said that we have moved too quickly on the environmental issue. We did an assessment of the costs of the environmental assessment to date; that is, between the two governments and the consortium. We feel that we have now spent about \$250 million on environmental assessment for Hibernia.

In conclusion, I urge honourable senators to give Bill C-44 careful consideration and to recognize that the Hibernia Development Project Act will offer great opportunities for

[Traduction]

de Terre-Neuve. Le gouvernement garantira, et c'est là un élément clé de l'accord d'exploitation, des prêts pouvant aller jusqu'à 1,66 milliard aux propriétaires. Étant donné les conditions de cette garantie, il est fort peu probable que nous soyons jamais tenus responsables. En outre, le gouvernement versera aux propriétaires du projet une participation en espèces de 1,04 milliard, soit approximativement 20 p. 100 des coûts de préproduction.

En contrepartie, ayant participé aux investissements de départ, le gouvernement fédéral partagera également les bénéfices nets. Une fois remboursés les prêts garantis et l'aide éventuelle aux intérêts, le gouvernement canadien recevra un intérêt net sur les profits de 10 p. 100 des recettes nettes du projet. Même si les prix devaient revenir au niveau de 20 \$ le baril d'avant la crise iraquienne, le gouvernement fédéral récupérerait entièrement son investissement dans ce projet et serait même légèrement gagnant.

Je peux assurer les honorables sénateurs que le gouvernement fédéral est profondément sensible aux retombées environnementales de la production, du transport et de l'utilisation d'énergie. Le gouvernement est fermement déterminé à intégrer à sa démarche en matière de politique énergétique les considérations environnementales.

Le projet Hibernia a déjà fait l'objet d'un examen public rigoureux de la part d'un groupe fédéral-provincial d'évaluation environnementale qui a permis à toutes les parties intéressées d'exprimer leurs craintes et d'obtenir des réponses. Au terme de son examen du plan de développement Hibernia et du rapport de la Commission d'évaluation environnementale du projet Hibernia, la Commission Canada—Terre-Neuve sur les hydrocarbures extracôtiers a décidé en 1986 de donner le feu vert au projet Hibernia.

La Commission a aussi procédé à un examen environnemental détaillé du plan révisé de développement Hibernia concernant le remaniement des superstructures et soumis sa décision aux ministres fédéral et provincial de l'énergie. Mes collaborateurs et d'autres hauts fonctionnaires fédéraux ont élaboré une évaluation environnementale initiale concluant qu'il n'y avait pas de retombées environnementales sérieuses.

De même, mes collaborateurs ont évalué les implications environnementales du déplacement du chantier de construction de la structure embase-poids dans la baie de la Trinité. Je tiens à assurer les honorables sénateurs que le gouvernement est convaincu d'avoir pris en considération toutes les retombées environnementales néfastes et en outre que toutes les répercussions dont on a pu faire état sont insignifiantes ou peuvent être neutralisées. Je sais que certains nous ont accusés d'avoir été trop vite sur cette question environnementale. Nous avons fait une évaluation des coûts de l'évaluation environnementale jusqu'à présent, c'est-à-dire des dépenses des deux gouvernements et du consortium. Nous estimons que nous avons jusqu'à présent consacré environ 250 millions de dollars à l'évaluation environnementale d'Hibernia.

En conclusion, je recommande instamment aux honorables sénateurs d'étudier soigneusement le projet de loi C-44 et de sopeser les perspectives considérables qu'ouvrira la Loi con-

[Text]

Newfoundland, Eastern Canada and for Canadians across the country.

If I might add something very personal, honourable senators. A few weeks ago I had the opportunity to inaugurate the old Leduc One in Leduc, Alberta, and to speak with some of the Saskatchewan farm boys who in 1947 did not know a lot about oil drilling but knew something about drilling for water. When I hear their stories, of excitement, and also the criticism they received at the time, and recall what developed in Alberta—I am not trying to compare Hibernia necessarily with Alberta—many of the risks that were taken in 1947, although the financial risks were a lot smaller, were of equal impact for Western Canada as I believe some of the present risks may be for the offshore, for Newfoundland, Labrador and the other provinces including Nova Scotia.

I thank you, Mr. Chairman and honourable senators, for your time.

The Chairman: Thank you, Mr. Minister. I have a list of questioners. I will start with Senator Kenny, who will be followed by Senator Ottenheimer.

Senator Kenny: Thank you, Mr. Chairman. Welcome back to the Energy Committee, Mr. Epp. I was struck by your comment about re-visiting Leduc and the fact that one of the big differences between Leduc and Hibernia is that no government money went into Leduc. I think it is really a different ball game than we are looking at here.

I am very uncomfortable with the project and with the legislation now before us, for a variety of reasons. My perception and understanding of the project, as it stands now, is that it is not a good deal for Newfoundland, that, in fact, the federal government is shortchanging the province in a variety of areas. If this is an energy project—I will touch on a series of areas, and perhaps you may care to comment on them afterwards—it appears to be too expensive; the oil appears to be too expensive. More economical oil is available elsewhere. If it is regional development, it is costing too much for the jobs that will be created in Newfoundland. Newfoundland would be far better ahead if you just gave them the money, and did not pretend that it was an energy project. There is too much offshore sourcing. I heard your comments comparing us to other countries and other projects developing. Canada is a pretty sophisticated country in terms of offshore work. We have done a lot of it. We have built a lot of offshore equipment and we have a pretty well-developed oil industry; but we are simply spending too much of the money outside of the country.

You talked about the environment and about how environmentally sensitive it is. What is at risk is Newfoundland's other main industry, which is its fishing industry. The project points to a new and attractive area, but what you are risking is the livelihood of those people who earn their living from fishing. While you may have done studies, the federal government has been severely criticized in the interim report of its own

[Traduction]

cernant l'exploitation du champ d'hydrocarbures Hibernia à Terre-Neuve, à l'Est du Canada et à tous les Canadiens.

Si vous me le permettez, j'aimerais ajouter quelques mots à titre très personnel, honorables sénateurs. Il y a quelques semaines, j'ai eu l'occasion de me rendre au site du vieux projet Leduc. Un inauguré à Leduc, en Alberta, en 1947, et j'y ai discuté avec des agriculteurs de la Saskatchewan qui ne connaissaient pas grand-chose sur le forage du pétrole à l'époque, qui savaient surtout forer des puits pour chercher de l'eau. Quand je pense à tout ce qu'ils m'ont raconté, à toutes les passions et à toutes les critiques soulevées par le projet à l'époque et par tout ce qui s'est fait en Alberta—je ne veux pas comparer nécessairement Hibernia et ce qui s'est fait en Alberta—quand je pense aux risques qu'on avait alors pris en 1947, même si ces risques étaient infiniment moindres qu'aujourd'hui, je pense que c'est une entreprise qui avait le même genre d'impact sur l'Ouest du Canada que celle-ci pour nos fonds marins, pour Terre-Neuve, pour le Labrador et pour les autres provinces y compris la Nouvelle-Écosse.

Merci, monsieur le président et honorables sénateurs, de m'avoir écouté.

Le président: Merci beaucoup, monsieur le ministre. J'ai ici une liste et je vais commencer par le sénateur Kenny qui sera suivi par le sénateur Ottenheimer.

Le sénateur Kenny: Merci, monsieur le président. Nous sommes heureux de vous retrouver à ce Comité de l'énergie, monsieur Epp. J'ai été frappé de vous entendre dire que vous étiez retourné sur le site de Leduc, mais l'une des grandes différences entre Leduc et Hibernia, c'est que le gouvernement n'avait aucune participation financière à Leduc. Je crois qu'ici nous avons affaire à toute autre chose.

Cette entreprise et le projet de loi qui nous est soumis me dérangent pour toutes sortes de raisons. Tel que je le vois, ce projet n'est pas une bonne affaire pour Terre-Neuve, et j'ai plutôt l'impression que le gouvernement fédéral lèse la province dans divers domaines. S'il s'agit d'un projet de développement énergétique, il a l'air trop coûteux, le pétrole semble coûter trop cher. On peut en trouver à moindre prix ailleurs. S'il s'agit de développement régional, le coût des emplois qui vont être créés à Terre-Neuve est excessif. Les gens de Terre-Neuve se porteraient beaucoup mieux si vous vous contentiez de leur donner l'argent sans faire semblant de vous lancer dans un projet de développement énergétique. On va chercher trop de ressources à l'étranger. Je vous ai entendu nous comparer à d'autres pays et à d'autres projets en cours. Le Canada est assez à la pointe de l'exploitation extracôtière. Nous en avons fait beaucoup. Nous avons construit énormément de matériel pour l'exploitation extracôtière et le Canada a une industrie pétrolière assez bien développée, et nous dépensons tout simplement trop d'argent en dehors du Canada.

Vous avez parlé du problème écologique délicat que pose ce projet. Ce qui est en jeu, c'est l'autre principale industrie de Terre-Neuve, l'industrie de la pêche. Cette entreprise ouvre des perspectives attrayantes, mais elle menace l'existence des gens qui vivent de la pêche. Vous avez peut-être fait des études, mais le gouvernement fédéral a été sévèrement critiqué par son propre groupe de travail pour la faiblesse de sa capa-

[Text]

task force on its cleanup capabilities. We have not yet seen the final report. Perhaps it will be significantly different; but according to the interim report, there is no capacity to clean up a blowout in Newfoundland. There is no capacity to clean up a spill. If we did have a blowout at Hibernia, we would spill as much oil in the first week as Exxon Valdez spilled, and we know that it takes more than a week to drill an offset well. So we could have a terrible problem.

The committee heard from Mr. Hopper, who is Petro-Canada's member of the project. He said basically—and I don't think I am doing him a disservice—"Oh, yeah, the current goes northeast and it will be emulsified by the time it gets far enough out, and none of it will hit Ireland." I don't think anyone around the table took much comfort from—

Mr. Epp: Worse than the Irish.

Senator Kenny: —the comments of one of the project's partners. Mr. Hopper also told us that Terra Nova is likely to come on at the same time without having any government subsidies. If that is the case, why isn't Terra Nova the first project going off the east coast? It seems to me that we have had experience of subsidizing offshore projects. The federal government—not yours, but the Liberal Government—spent hundreds of millions of dollars in the Beaufort Sea, and we know how many drill ships are drilling in the Beaufort Sea today. The money did not result in an ongoing industry as Premier Wells is suggesting. He says, "Get Hibernia going, and we will have an ongoing industry." Oil prices are pretty volatile and we may not have an ongoing industry. Tuktoyaktuk is pretty good testament to that.

The Chairman: Senator Kenny, may I ask you to keep to your question.

Senator Kenny: I am sorry. I had several more points, but I will be happy, Mr. Minister, if you would comment on those I have mentioned.

Mr. Epp: Thank you, Mr. Chairman. With regard to Leduc, the federal government did not get involved in any pricing for any incentives; you are right. We have tried desperately to develop our oil resources in the west and we were able to provide that oil throughout Canada. There was a reason why we could not produce it or deliver it beyond the Ottawa Valley line, and that was because we could not compete with three dollar oil from Saudi Arabia dropped in Portland, Maine. Those are the blunt facts.

In fact, someone from Quebec said to me the other day, "The reason Quebec does not have oil from the west is because you did not want to deliver it to Quebec." That was never the case; in fact, quite the opposite.

I would also point out, senator, that when the second well in Leduc was drilled, perhaps because of inexperience, they had a blowout and had to drill a relief well; and they collected one

[Traduction]

cité de nettoyage dans le rapport intérimaire. Nous n'avons pas encore vu le rapport final. Peut-être sera-t-il très différent, mais le rapport intérimaire souligne que nous ne sommes pas en mesure d'enrayer une marée noire à Terre-Neuve. Nous n'en avons pas la capacité. En cas d'éruption à Hibernia, il se déverserait en une semaine autant de pétrole que lors de la catastrophe de l'*Exxon Valdez*, et vous avez qu'il faut plus d'une semaine pour forer un puits de secours. Il y aurait donc un problème effroyable.

Nous avons entendu M. Hopper, qui représente Petro-Canada dans cette entreprise. Il a dit en gros—et je ne pense pas lui faire du tort en le citant—il a dit l'autre soir en gros: «Oh oui, le courant porte vers le nord-est et le pétrole serait émulsifié avant d'aller bien loin, alors l'Irlande n'aura rien à craindre», et je ne pense pas que les personnes présentes aient été très réconfortées d'entendre . . .

M. Epp: Pire que les Irlandais.

Le sénateur Kenny: . . . ce genre de paroles dans la bouche d'un des participants du projet. M. Hopper nous a aussi dit, comme vous l'avez fait remarquer, que Terra Nova débutera probablement au même moment sans subvention gouvernementale. Si c'est le cas, pourquoi le projet de Terra Nova n'est-il pas le premier à démarrer sur la côte est? J'ai l'impression que nous avons une certaine expérience en matière de subvention de projets extracôtiers. Le gouvernement fédéral, pas le vôtre, mais le gouvernement libéral, a dépensé des centaines de millions de dollars dans la mer de Beaufort, et nous savons combien de navires de forage font actuellement des forages dans la mer de Beaufort. Cet argent n'a pas permis de mettre sur pied une industrie durable, comme le dit le premier ministre Wells. Il dit: «Faisons démarrer Hibernia, et nous aurons une industrie durable». Les cours du pétrole sont assez versatiles, et rien ne garantit qu'on aura une industrie durable. Tuktoyaktuk en est une bonne illustration.

Le président: Sénateur Kenny, pourrais-je vous demander de vous en tenir à la question.

Le sénateur Kenny: Excusez-moi. J'avais plusieurs autres remarques analogues, mais je serais heureux d'avoir une réponse à celles que vous avez soulevées, monsieur le ministre.

M. Epp: Merci, monsieur le président. Deux mots à propos de Leduc: le gouvernement fédéral n'est pas intervenu et n'a pas apporté d'encouragement financier, vous avez raison. Nous avons désespérément essayé de mettre en valeur nos ressources pétrolières dans l'Ouest, et nous pouvions distribuer ce pétrole dans tout le Canada, mais nous n'avons pas été en mesure de le produire ou de l'acheminer par-delà la ligne de la vallée de l'Outaouais parce que nous n'étions pas concurrentiels avec le pétrole à 3 \$ de l'Arabie Saoudite qui était débarqué à Portland, au Maine. C'est la vérité toute nue.

En fait, quelqu'un du Québec me disait l'autre jour: «Si le Québec ne reçoit pas de pétrole de l'Ouest, c'est parce que vous n'avez pas voulu le livrer au Québec». Parfaitement faux. Au contraire.

Je vous ferais remarquer aussi, sénateur, que quand on a foré le deuxième puits de Leduc, il y a eu une éruption, peut-être parce qu'on manquait d'expérience, et il a fallu forer un

[Text]

and a half million barrels in a pond which they then refined. I do not think those kinds of environmental issues exist today which would allow me to move on Hibernia as was done on Leduc in 1947, 1948. You say there is more economical oil available. I do not know where such oil exists in Canada.

Senator Kenny: Terra Nova would be an example.

Mr. Epp: Let us look at Terra Nova. If we look at oil at what we have experienced in the western sedimentary basin in the last two years, we see that we have had a five per cent drop in the western sedimentary basin, even with enhancement. Our light oil is dropping and is dropping even more quickly than we had projected. We knew it was going to drop. If we then look at the tar sands or the oil sands—and whether you look at OSLO or at Syncrude—you will find that prices, depending on engineering factors—we have seen some figures which I cannot release—because of commercial interests might be less but, again, without government help it gets very difficult to look at that.

If we look at the north—I appreciate that you raised the issue of PIP—I will not go into the national energy program, and so forth, but we have a very similar situation in the north to what we have in the offshore, which is that you cannot keep drilling, you cannot keep giving incentives, and you cannot keep doing delineations and explorations until someone finally wants to do some production; and our issue in the north, apart from environmental issues, has been the development of a corridor, in whatever form—whether we are talking about gas or oil—to come down from the Beaufort, or a kind of combination arrangement with the Americans. Even a prebuild was done in the anticipation that some day that oil or gas, or both, would be brought down.

So, with all due respect, your argument of the north bears out the reality of Hibernia, because Canada today is in a net surplus position, of approximately 200,000 barrels a day on oil and product. We have to factor into that what kind of oil, heavy versus light; and that is why I mentioned in my comments the importance of light oil, and also that if we want to be energy self-sufficient, and to shield ourselves, not on price but on supply, from incidences in the Persian Gulf, as we are again experiencing, then the Hibernia issue becomes important.

For example, the tar sands and oil sands product today is giving us about the same kind of percentage of our oil production as Hibernia would do in 1996 to the year 2000; and, yes, there may be risks, but the oil business is full of risks.

I appreciate what you have said about PIP. I am not trying to be partisan about it, senator, but what I am saying is that we cannot keep having PIP. If you discovered oil or gas, eventually, to get cash flow, you would have to take the next step. You cannot simply be in a state of half-pregnancy or inani-

[Traduction]

puits d'intervention, et on a recueilli dans une marre un million et demi de barils de pétrole qu'on a ensuite raffiné. Mais je crois qu'on ne peut pas transposer aujourd'hui à Hibernia ce genre de problèmes écologiques qui se sont produits autrefois à Leduc en 1947 ou 1948. Vous me dites qu'on peut trouver du pétrole à moindre coût. Je ne sais pas où vous le trouvez au Canada.

Le sénateur Kenny: À Terra Nova par exemple.

M. Epp: Justement, parlons de Terra Nova. Vous savez que dans le bassin sédimentaire de l'Ouest nous avons une chute de 5 p. 100 depuis deux ans, même avec la valorisation. Notre pétrole léger est en train de descendre et même encore plus vite que nous ne le prévoyions. Nous savions qu'il allait baisser. Si vous prenez les sables bitumineux, qu'il s'agisse d'Oslo ou de Suncrow ou de Sincruide, vous verrez les prix, qui varient selon le degré de technologie à Oslo—nous avons vu d'autres chiffres que je ne peux pas révéler pour des questions d'ordre commercial, mais ils pourraient être inférieurs—et là encore il est clair que sans aide gouvernementale il est très difficile de s'en sortir.

En ce qui concerne le Nord, je suis content que vous ayez évoqué le PESp—et je ne vais pas entrer dans toute la question du programme énergétique national—car nous avons dans le Nord une situation très semblable à celle du pétrole extracôtier, c'est-à-dire qu'on ne peut pas continuer indéfiniment à forer et à donner des stimulants et à délimiter des zones et à prospecter, mais qu'il faut à un moment donné que quelqu'un passe à la production et le problème dans le Nord, indépendamment des questions écologiques, a été d'élaborer un couloir, quel qu'il soit—qu'il s'agisse de pétrole ou de gaz—à partir de la mer de Beaufort ou pour établir une liaison quelconque avec les Américains. Le précédent gouvernement a même fait construire un tronçon péalable en prévision de l'acheminement un jour ou l'autre de ce pétrole ou de ce gaz.

Je pense donc, sans vouloir vous manquer de respect, que vous apportez de l'eau au moulin d'Hibernia, car si vous prenez le Canada, vous constaterez qu'actuellement nous avons un excédent net d'environ 200 000 barils par jour de pétrole et de produits pétroliers. Il faut tenir compte du genre de pétrole, le lourd et le léger, et c'est pourquoi je souligne dans mes commentaires l'importance du pétrole léger, et cette question est aussi importante si nous voulons être autosuffisants sur le plan de l'énergie et nous protéger dans une certaine mesure tant sur le plan du prix que sur celui des approvisionnements d'événements comme ceux qui se produisent de nouveau aujourd'hui dans le golfe Persique.

Par exemple, si vous prenez les sables bitumineux, ils représentent aujourd'hui le même genre de pourcentage de notre production pétrolière qu'Hibernia en 1996 et jusqu'à l'an 2000 et effectivement, on prend des risques et le monde du pétrole est plein de risques, et je pense que c'est un risque qui mérite d'être pris.

Je ne nie pas ce que vous dites à propos du PESp, et je ne me place pas sous un angle partisan, sénateur, mais ce que je veux dire, c'est qu'on ne peut pas continuer indéfiniment à avoir le PESp, et que si l'on découvre du pétrole ou du gaz, pour commencer à générer des revenus, il faut passer à l'étape

[Text]

mated suspension, which is the situation we are in in the north, and which, to my mind, we have been in Hibernia for too long.

With respect to the environment, we have been drilling in the the north. We have had face ice, both in Beaufort and on the Grand Banks, ever since 1979 when we brought in our first drill ship. I think Canada, in terms of ice technology, is as successful as any other country. That does not say that there are not inherent risks, and I have talked about those right up front. When we talked to the government of Newfoundland, I think we understand that.

When you refer to comments made by Mr. Hopper, I again placed before the companies conditions in terms of spilled capacity and prevention, which I think is a major issue for us right now. We have been doing this type of experimentation along the Newfoundland coast. That in itself has some inherent problems, but we have been doing that in order to prepare ourselves. You mentioned a possible blowout, but we have not had a blowout. Does that say that we are not going to have a blowout? Obviously, everything that we can do in terms of preventing blowout prevention will be done.

A major controversial issue—and I know from ministers of energy that it is a very difficult issue—is that none of us want to see oil spills, obviously. That is like stating that I am in favour of motherhood. If we consider the history of Exxon Valdez and the Amoco spill off the coast of France, there were tremendous environmental difficulties. But, in the long term there were other factors in respect of how severe was the long term damage in comparison with some of the earlier assessments of damage from both of those spills. That does not give me any comfort, but as we look at the entire environmental package, when we talk about emulsifying issues I think we have to relate to those as well.

With respect to Terra Nova, we are working on that. I am not an oil engineer, but I have some oil engineers with me. From my understanding of the details, Terra Nova is probably a little easier field to draw from than is Hibernia, because of the fractionated nature of it. You might want to seek a little more information on that. Whether or not we will get the money for Terra Nova that is outside of government still remains to be seen, but obviously some of us are working on it, trying to move in that direction.

With respect to price, oil prices are volatile; but, I think that in Canada we have played this game both ways. Yes, we have accepted offshore oil today as producing, about 525,000 barrels a day, for reasons, I would suggest, primarily of distribution. We cannot relate only to price. I want Canada to remain in an oil self-sufficient mode. That is why I need the Hibernia and I need the offshore. I pointed out that at about \$20 real in 1990, coming on stream in 1996, we would start getting our loan repaid, and at approximately \$25 real 1990 we would get our return on investment. Those are figures you can argue about and say, "Well, Mr. Minister, how do you know those

[Traduction]

suivante; on ne peut pas rester simplement dans un état de semi-grossesse ou de catalepsie, comme c'est le cas dans le Nord et comme c'était le cas à Hibernia depuis trop longtemps à mon avis.

Pour ce qui est de l'environnement, nous avons fait des forages dans le Nord. Nous avons lutté contre la glace tant dans la mer de Beaufort que sur les Grands Bancs depuis 1979, quand nous avons amené là notre premier navire foreur. Je pense que le Canada n'a rien à envier à qui que ce soit en matière de technologie dans la glace. Ceci ne veut pas dire qu'il n'y ait pas de risques inhérents, et je vous ai parlé des risques inhérents au départ. Je pense que c'était clair dans nos entretiens avec le gouvernement de Terre-Neuve.

En ce qui concerne la remarque de M. Hopper que vous avez citée, j'ai là aussi fixé aux compagnies des conditions en matière de capacité d'endiguement de marées noires et de prévention, une question d'importance égale voire supérieure à nos yeux. Nous avons fait ce genre d'expériences au large de la côte de Terre-Neuve. Cela pose en soi certains problèmes inhérents, mais nous l'avons fait pour nous préparer. Vous parlez d'éruption, nous n'en avons pas eu. Est-ce que cela veut dire pour autant que nous n'en aurons pas? De toute évidence, ce que nous faisons, c'est essayer de tout mettre en œuvre pour éviter une éruption.

La grande controverse, et ce n'est pas un sujet facile pour les ministres de l'énergie, ce sont les marées noires, et personne n'a envie de voir se produire une marée noire, c'est une évidence. C'est une véritable lapalissade. Prenez le cas de l'*Exxon Valdez* ou de la marée noire de l'Amoco sur les côtes françaises, cela a provoqué des problèmes écologiques épouvantables. Mais à long terme on a pu avoir une meilleure idée des dégâts entraînés par ces marées noires par comparaison avec les premières évaluations qu'on avait faites au moment où ces catastrophes s'étaient produites. Cela ne me reconforte pas vraiment, mais je veux dire qu'il faut aussi tenir compte de ces questions d'émulsification par exemple quand on parle de toute la question environnementale.

En ce qui concerne Terra Nova, nous travaillons là-dessus. Je ne suis pas un ingénieur pétrolier. J'en ai qui travaillent avec moi. Dans le détail, Terra Nova est probablement un peu plus facile à exploiter que Hibernia étant donné que c'est un champ fractionné. Vous pourrez demander plus de détails aux ingénieurs. Quant à savoir si Terra Nova sera rentable, cela ne relève pas du gouvernement, cela reste à voir, mais de toute évidence il y a des gens qui travaillent dans cette direction.

Pour ce qui est des prix, les cours du pétrole fluctuent. Mais je crois que le Canada a joué le jeu dans les deux sens. Effectivement, nous avons importé du pétrole étranger, nous en avons à peu près 525 000 barils par jour, pour des raisons de distribution essentiellement, je crois. Nous ne pouvons pas tenir compte simplement du prix. Je veux que le Canada reste auto-suffisant en matière de pétrole. C'est pour cela que nous avons besoin d'Hibernia et du pétrole extracôtier. Je dis qu'avec un pétrole à environ 20 \$ réels sur la base 1990, si nous commençons à produire en 1996, nous commencerons à rembourser nos emprunts, et qu'avec un taux réel de 25 \$ en 1990, nous com-

[Text]

figures are going to be valid?" I simply point out to you, senator, that this month the National Energy Program projected oil to be \$117 a barrel; it projected the reference price in Montreal to be \$78, and it was asking Canadians to pay \$40 extra through taxation. If you want an Energy Minister to talk about high energy prices, I could.

The Chairman: I will accept one more brief question and then go to Senator Ottenheimer.

Senator Kenny: I can do it in two parts. My comment about PIP was really that Hibernia is more of the same.

Mr. Epp: I'm sorry, but it is not the same. It is the same up to the time that we put the production well into place.

Senator Kenny: I guess I would argue that the government does not have any business subsidizing Hibernia. The project would not go forward without government money, and once the government money leaves, the project becomes vulnerable and will be vulnerable to price. In terms of supply; you said that this enhances Canada's supply, but the oil is going elsewhere. It is going offshore, and it will increase our commitment to provide oil offshore in the event that there is an emergency.

Mr. Epp: Let us look at that, too. We do not live in an isolated world. Let us look at it from the viewpoint of reality. We now produce in Canada about 1.5 million barrels of oil a day. At this time we export approximately—this varies somewhat on production—about 650,000 barrels a day. Too much of it, in my mind, in terms of combinations, is heavy versus light; and that is why we have Lloydminster, and that is why we did not do great in Regina.

We now import about 525,000 barrels. From where are those barrels coming? Three hundred and fifty thousand (350,000) of those barrels come from the North Sea, 250,000 from the U.K., 100,000 from Norway. Because of the Persian Gulf crisis, obviously we have lost the 16,000 barrels from Iraq; but that was rather insignificant even though we were dropping it in Halifax on a monthly basis.

What has happened is this: From the rest of the world, we want 550,000 barrels every 24 hours, but we are saying that because of the waxy quality of the Hibernia oil, we might have that oil refined in Canada. But now we have to ask refiners, primarily in Montreal but not exclusively, whether or not they will put in the investment to handle wax oil. That will be a market decision. I cannot mandate that, but what I must be very conscious of is that your National Minister of Energy every day has to put into place 550,000 barrels of oil from non-Canadian sources. To isolate the 110,000 barrels from other sources when, at the same time, we want to drop oil in Portland, Maine, is, I think, with all due respect, a little narrow in

[Traduction]

mencerons à récupérer un bénéfice sur nos investissements. Certes, vous pouvez contester ces chiffres et me dire: «Monsieur le ministre, qu'est-ce qui vous permet de penser que ces chiffres seront les bons?» Je vous répondrai simplement que pour ce mois-ci le programme énergétique national avait prévu que le pétrole coûterait 117 \$ le baril, que le prix de référence à Montréal serait de 78 \$, et que les Canadiens devraient payer 40 \$ supplémentaires sous forme de taxe. Alors, si vous voulez avoir un ministre de l'Énergie qui vous parle de prix élevés, je peux le faire.

Le président: Une brève question et ensuite je donnerai la parole au sénateur Ottenheimer.

Le sénateur Kenny: Une question en deux parties. Ce que je voulais dire à propos du PESP, c'est qu'Hibernia, c'est du pareil au même.

M. Epp: Excusez-moi, mais ce n'est pas du pareil au même. C'est du pareil au même seulement jusqu'au moment où nous avons un puits qui commence à produire.

Le sénateur Kenny: Je pense que je pourrais très bien dire que le gouvernement n'a aucune raison de subventionner Hibernia, et que comme le projet ne peut pas aller de l'avant sans l'aide financière du gouvernement, si le gouvernement cesse de le financer toute l'entreprise sera vulnérable, et qu'elle va de toute façon être vulnérable au prix. Pour ce qui est de l'approvisionnement, vous dites que cela améliore la situation du Canada, mais le pétrole part ailleurs. Il part à l'étranger, et cela ne va servir qu'à nous engager à fournir encore plus de pétrole à l'étranger en cas d'urgence.

M. Epp: Voyons un peu cela aussi. Nous ne vivons pas dans une tour d'ivoire. Regardons la réalité autour de nous. Nous produisons actuellement environ 1,5 million de barils par jour au Canada. Nous en exportons environ en ce moment—cela varie selon la production—à peu près 650 000 barils par jour. Pour moi, la combinaison n'est d'ailleurs pas la bonne, il y a trop de pétrole lourd et pas assez de léger. C'est pour cela que nous avons Lloydminster et c'est pour cela que les choses n'ont pas très bien marché à Regina.

Nous importons environ 525 000 barils actuellement. D'où viennent-ils? Trois cent cinquante mille viennent de la mer du Nord, 250 000 du Royaume-Uni et 100 000 de Norvège. Avec la situation actuelle dans le golfe Persique, nous avons perdu les 16 000 barils que nous importions d'Iraq, mais c'était assez insignifiant même si ce pétrole débarquait régulièrement à Halifax tous les mois.

Voici ce qui s'est passé: Nous voulons recevoir 550 000 barils de pétrole du reste du monde toutes les 24 heures, nous pourrions, compte tenu de la qualité cireuse du pétrole d'Hibernia, faire raffiner ce pétrole au Canada. Mais nous devons demander aux raffineurs, surtout à Montréal, mais pas exclusivement, s'ils sont prêts à faire l'investissement nécessaire pour le traitement de ce pétrole paraffineux. Ce sera une décision en fonction du marché. Je ne peux pas l'imposer, mais ce dont je peux et dont je dois être parfaitement conscient, c'est le fait que le ministre national de l'Énergie doit chaque jour assurer la distribution de 550 000 barils de pétrole de source étrangère au Canada. Vouloir nous isoler avec ces 110 000 barils du reste du monde, alors qu'en même temps

[Text]

respect to international oil movements to which we are so subject.

The Chairman: Senator Ottenheimer?

Senator Ottenheimer: Thank you, Mr. Chairman. One of the criticisms—and there are a number of them,—that one hears frequently with respect to Hibernia is that it is viewed exclusively as a regional development project. I realize there is a regional development aspect, or it could well be argued that there is—and personally I see nothing wrong with that—but I do not view it as a Newfoundland project, but as a very important Canadian project located off the coast of Newfoundland. Obviously, there will be benefits for Newfoundland, but I think it fair to say—I am interested in your comments on this—that there will be significant benefits to other parts of Atlantic Canada—one would certainly assume, for instance, the Halifax-Dartmouth area which, to a large extent, has become something of a distribution point for Atlantic Canada. So there is that reality.

I would assume also that Quebec, particularly in terms of its shipyard facilities, stands to benefit; and also Ontario, with its manufacturing and industrial infrastructure, and the west, with its petroleum technology. So there are significant benefits for other parts of Canada as well as Newfoundland. There is that aspect of it.

Another aspect—and this may be more in the realm of the Minister of Finance—is that of equalization. That, I think, means that as payments or royalties accrue to Newfoundland, it will change the position with respect to equalization. So, if you, or one of your officials, could indicate how that works, it would be helpful. The other totally unrelated question—unrelated to the other two, but related to Hibernia—is with respect to refining capacity. Senators know there is an oil refinery in Newfoundland reactivated two or three years ago, namely, the Come-By-Chance oil refinery. It is my understanding that that refinery, as presently operating, could not handle the Hibernia oil, and I am wondering if its position is significantly different from that of other east coast Canadian refineries in that respect?

Mr. Epp: Mr. Chairman, on regional benefits, I pointed out the North Sea domestic side, both for Norway and the U.K., on the first projects. Those figures are there.

In the Statement of Principles that was signed in July of 1988 we were shooting for approximately 45 per cent Canadianization. At that time, for the number of hours for metal fabrication there was a guarantee for Newfoundland of two million hours. There was no guarantee for what was called “Other Canada”. There was eight million to be distributed worldwide, in which “Other Canada” fell into that basket.

In the negotiations that took place, I said that I was not satisfied with that. I do not have to tell experienced senators

[Traduction]

nous voulons avoir du pétrole à Portland dans le Maine, c'est à mon avis, avec tout le respect que je vous dois, avoir une vision un peu étroite des fluctuations internationales du marché pétrolier auquel nous sommes confrontés.

Le président: Sénateur Ottenheimer?

Le sénateur Ottenheimer: Merci, monsieur le président. L'une des critiques — et il y en a plusieurs, — mais l'une des critiques que l'on entend souvent est qu'Hibernia est considéré exclusivement comme un projet de développement régional. Il est vrai qu'il y a une part de développement régional ou qu'on pourrait le prétendre. Personnellement, je ne vois aucun mal à cela, mais à mes yeux, ce n'est pas un projet terre-neuvien, mais plutôt un projet canadien très important qui va se dérouler au large de la côte de Terre-Neuve, et il y aura bien sûr des avantages pour Terre-Neuve, mais on doit admettre — et je suis curieux d'avoir votre avis là-dessus — qu'il y aura également des avantages importants pour les autres régions du Canada atlantique. C'est en tout cas certainement vrai pour la région de Halifax-Dartmouth qui est dans une grande mesure devenue le point de distribution pour la région atlantique. C'est donc une réalité.

Je dirais que ce sera également dans l'intérêt du Québec, particulièrement pour ce qui est de ses chantiers navals, comme de l'Ontario avec son infrastructure industrielle et manufacturière, et de l'Ouest avec sa technologie pétrolière. Il y a donc des répercussions significatives pour les autres régions du Canada comme pour Terre-Neuve. Il ne faut pas oublier cet élément.

Autre élément — et ceci relève peut-être plutôt du ministre des Finances — mais vous avez fait allusion à la péréquation dans vos remarques. Ceci signifie probablement que la position de Terre-Neuve sur le plan de la péréquation devra changer au fur et à mesure qu'elle touchera des paiements ou des redevances. Il serait donc utile que vous ou l'un de vos fonctionnaires nous dise comment ceci fonctionne et que vous abordiez également l'autre question tout à fait sans rapport — sans rapport avec les deux autres, mais en rapport avec Hibernia — celle de la capacité de raffinage. Les sénateurs savent que l'on a réactivé, il y a deux ou trois ans, la raffinerie de Come-By-Chance à Terre-Neuve. Je crois que, dans les conditions actuelles d'exploitation, cette raffinerie ne pourrait traiter le pétrole d'Hibernia et je me demande si, sur ce plan, elle diffère des autres raffineries de la côte est? Je vous remercie.

M. Epp: Monsieur le président, à propos des avantages régionaux, j'ai parlé de l'exploitation dans la mer du Nord et des retombées nationales pour la Norvège comme pour le Royaume-Uni dans le cadre des premiers projets d'exploitation, et ces chiffres sont là.

Dans la déclaration de principes signée en juillet 1988, nous visions un contenu canadien d'environ 45 p. 100. À l'époque, on garantissait à Terre-Neuve deux millions d'heures de fabrication métallique. Il n'y avait aucune garantie pour ce qui l'on appelait le reste du Canada. Il y avait huit millions à distribuer dans le monde entier et le reste du Canada tombait dans ce panier-là.

Au cours des négociations, j'ai dit que je n'étais pas content de cela et je n'ai pas besoin d'expliquer aux hommes et aux

[Text]

around this table that, when you have a Statement of Principles and suddenly you come back to the negotiating table and say, "I want more," and you have signed the Statement of Principles, that becomes a tough negotiation position to take.

We then had the topsides redesign. At the present time, in regard to contracts, what we have in place is the following: We have two point one million hours for Newfoundland, two million hours for Canada, and the rest offshore, to which Canadian yards can bid, but not in all cases. It will depend on competitiveness, and I will get to that in a moment.

We also calculated regional benefits. One of the problems I had concerning the negotiation was that you could guarantee it for Newfoundland because the project is obviously sight-specific to Newfoundland. It became more difficult for other provinces; but we have those regional benefit breakdowns on the basis of percentages subject to commercial contract conditions.

When I said that this was not a gift to Newfoundland, I was not trying to be patronizing. Lord knows, I do not want to get into Newfoundland politics; it is difficult to try to keep one's head above politics in Canada. If we go back to the previous administration in Newfoundland where the SOP was signed, there was an argument, when there was a change of government — and Mr. Ottenheimer might want to get into another configuration, or perhaps another incarnation — about what effect, as Hibernia started kicking in revenue, it would have on Newfoundland's relative position vis-à-vis its financial position particularly, on how equalization was going to be calculated when we go back to the EPF formulas of how much productive capacity and tax capacity on a per capita basis relative to everybody else in the country was Newfoundland going to have, and how that was going to affect equalization. I will not get into the formula any more than that.

The fact of the matter was — and, if I am wrong, I am sure the senator will correct me — the argument with this administration and the former administration on the SOP was largely the financial effect it was going to have on Newfoundland vis-à-vis the equalization. That was the debate, if you really got into the nuts and bolts of the debate in Newfoundland, and for that matter in other Atlantic provinces which also were looking at offshore development at the time; and there are some who know this much more intimately than I do.

I could be wrong, but I believe it is the 85 per cent formula that was built into Hibernia relative to equalization. If you want more answers on that, Mr Chairman, I can have officials go into more financial detail; but I think I have given you the salient points.

In respect to refining capacity, this is another controversial issue. I think I have addressed the refining issue relative to waxy, which is a commercial issue depending on the refineries making that decision.

[Traduction]

femmes expérimentés qui se trouvent autour de cette table combien l'on se trouve dans une position difficile pour négocier lorsque, après avoir signé une déclaration de principes, on revient à la table en disant «Je veux davantage».

Ensuite, il y a eu le réaménagement des superstructures. À présent, les contrats prévoient ceci: Nous avons deux virgule un millions d'heures pour Terre-Neuve, deux millions d'heures pour le Canada, et le reste pour l'étranger, les chantiers canadiens pouvant néanmoins soumissionner, quoique pas dans tous les cas. Tout dépendra de la compétitivité, et j'y viendrai dans quelques instants.

Nous avons également calculé les avantages régionaux; la question était un peu délicate au cours des négociations car il était facile de garantir les avantages pour Terre-Neuve puisque le projet y est ostensiblement situé, mais un peu plus difficile pour les autres provinces. Nous avons néanmoins réparti les retombées régionales en termes de pourcentage selon les conditions des contrats commerciaux.

Lorsque j'ai dit que ce n'était pas un cadeau pour Terre-Neuve, ce n'était pas de la condescendance. L'un des arguments — et Dieu sait que je ne veux pas me mêler de la politique terre-neuvienne; c'est déjà difficile de survivre au Canada — mais à l'époque du gouvernement précédent à Terre-Neuve, lors de la signature de la DDP, on a dit lors du changement de gouvernement — et M. Ottenheimer cherchera peut-être une autre configuration, ou peut-être vaudrait-il mieux parler d'une autre incarnation — on se demandait quel effet les nouveaux revenus provenant d'Hibernia pourraient avoir sur la position financière relative de Terre-Neuve, particulièrement sur la façon dont la péréquation allait être calculée sur la base de formules des paiements de péréquation établissant la capacité de production et la capacité fiscale par habitant de Terre-Neuve par rapport à toutes les autres provinces du pays; on se demandait donc quelles allaient être les répercussions sur la péréquation. Excusez-moi. Je ne m'attarderai pas davantage sur la formule.

Je me trompe peut-être et si c'est le cas, je suis sûr que le sénateur me corrigera, mais la discussion entre le gouvernement actuel et le gouvernement précédent sur la DDP portait essentiellement sur l'incidence financière sur Terre-Neuve au plan de la péréquation. C'est là-dessus que portait le débat si l'on essaie de dégager le noeud du problème à Terre-Neuve, et aussi d'ailleurs dans les autres provinces des Maritimes où l'on envisageait également la question de l'exploitation extracôtière à l'époque, et certains connaissent cette question beaucoup mieux que moi.

Je me trompe peut-être, mais je crois que c'est la formule de 85 p. 100 qui a été utilisée pour Hibernia sur le plan de la péréquation. Si vous voulez des réponses plus précises à ce sujet, monsieur le président, je peux demander aux fonctionnaires de vous donner des précisions financières, mais je pense vous avoir donné les grandes lignes.

La question de la capacité de raffinage prête également à controverse et je crois en avoir parlé à propos du pétrole cireux; c'est en fait un problème commercial qui dépendra de la décision des raffineries.

[Text]

The Atlantic accord has a clause in it whereby that offshore development—the words are “to the effect”—“Cannot replace other refining.” That takes us to Come-By-Chance, and this is an argument in Newfoundland. If the development, for instance, of Come-By-Chance would be such that the waxy issue could be dealt with, could the owners of Come-By-Chance bid on Hibernia oil? The clause is there. I am somewhat at a disadvantage, Mr. Chairman, to indicate how this eventually might work itself out, as we look at the marketplace, as we look at refining capacity, and how the consortium will come back in terms of where they want to drop oil. I cannot be more specific than that.

Senator Ottenheimer: Thank you, thank you.

The Chairman: Thank you. I have no questioners from the opposition's side, but I have my own name on the list. I have Senators Spivak, Buchanan and Marshall on, all of whom are from the government side. I thought I might ask a question myself, and the Deputy Chairman, Senator Balfour, will call me to order if I get carried away. I will now ask my question—

Senator Balfour: Order.

The Chairman:—which has to do with something that was touched on in your response to both Senator Kenny and Senator Ottenheimer. I am concerned as to what Canada's policy is with respect to security of supply. It is no secret that I do not think we have one, or, if we do, I do not understand it; and this would be a good opportunity for me to ask some questions about it in the context of Bill C-44.

We, as you say, are a net exporter of oil, to the tune of 200,000 barrels a day. However, I would like to know what the situation is on a dollar-and-cent basis, and perhaps if officials could get hard numbers on this, either now or later, it would be helpful. In any event, we are a net importer. We export heavy oil, and there is a ten-dollar differential and so on. On a dollar-and-cent basis, what we export generates less money than what we pay out to buy the oil that we need for Atlantic Canada. So I think that is an important factor to keep in mind. It has not been talked about very much.

Keeping that situation in mind, and having regard to Hibernia and Bill C-44, it seems to me it would make better sense with respect to regional development and security of supply if the oil that is produced, notwithstanding its high paraffin content, were refined in Canada. It would be better regional development because, having spent a billion dollars to bring the project to fruition, we are simply relying on markets thereafter. Also, exporting probably two-thirds of that oil, according to Mr. Hopper—and you might comment on that—does not seem to me to make good sense. It does not make good sense in terms of regional development and it does not make good sense in terms of balance of payments. We are already spending more money than we are generating in the energy sector because of the differential between heavy oil and light oil. Surely, it makes sense for Canada to ease or to improve its balance of payments problems by refining that oil in Canada.

I am genuinely concerned that we in Canada do not have an understandable strategy in terms of our declining light oil pro-

[Traduction]

L'Accord de l'Atlantique comporte une clause selon laquelle l'exploitation extracôtière — approximativement — «ne peut pas remplacer une autre production à raffiner» et ceci nous amène à Come-By-Chance, et c'est un sujet de discussion à Terre-Neuve; si la raffinerie de Come-By-Chance, par exemple, s'équipait pour pouvoir traiter le pétrole cireux, les propriétaires de Come-By-Chance pourraient-ils faire des offres sur le pétrole d'Hibernia, car il y a cet article, et il m'est un peu difficile, monsieur le président, de vous dire comment ceci pourrait évoluer, compte tenu du marché, de la capacité de raffinage et des décisions que prendra le consortium pour répartir son pétrole.

Le sénateur Ottenheimer: Merci, merci.

Le président: Merci. Personne ne veut poser de questions du côté de l'opposition, et j'ai mis mon propre nom sur la liste. Oui, j'ai les sénateurs Spivak, Buchanan et Marshall qui tous se trouvent du côté du gouvernement, et j'ai pensé que je pourrais poser une question moi-même et demander au vice-président, le sénateur Balfour, de me rappeler à l'ordre, si je me laisse emporter. Je voudrais poser une question maintenant.

Le sénateur Balfour: Règlement.

Le président: C'est une question que vous avez abordée dans votre réponse au sénateur Kenny et au sénateur Ottenheimer. Il s'agit de la politique du Canada quant à la sécurité de l'approvisionnement. Je crois en fait que nous n'en avons pas, ce n'est pas un secret, ou s'il en existe une, je ne la comprends pas, et ce serait pour moi l'occasion de poser quelques questions à ce sujet dans le contexte du projet de loi C-44.

Comme vous le dites, nous sommes un exportateur net de pétrole, à raison de 200 000 barils par jour, mais sur le plan strictement financier, il serait d'ailleurs utile que les fonctionnaires nous obtiennent des chiffres précis à cet égard, maintenant ou plus tard, nous sommes un importateur net. Nous exportons du pétrole lourd, et il y a un écart de 10 \$, etc. En termes financiers, ce que nous exportons rapporte moins que ce que nous payons pour acheter le pétrole dont nous avons besoin pour la région atlantique. C'est donc un facteur important qu'il ne faut pas négliger. On n'en a pas beaucoup parlé.

Ceci dit, si l'on examine Hibernia et le projet de loi C-44, il me semble que l'on assurerait bien davantage le développement régional et la sécurité des approvisionnements si le pétrole produit était raffiné au Canada, malgré sa forte teneur en paraffine. Meilleur développement régional parce qu'après avoir dépensé 1 milliard pour lancer la production, nous nous fions ensuite exclusivement au marché et je ne trouve pas très logique de voir probablement les deux tiers de la production exportés, si l'on en croit M. Hopper, et vous avez peut-être un mot à ajouter sur ce point. Ce n'est logique ni pour le développement régional, ni pour la balance des paiements. Nous dépensons déjà plus d'argent que nous n'en produisons dans le secteur énergétique en raison de la différence entre pétrole lourd et pétrole léger. Il serait certainement logique que le Canada atténue ou règle ses problèmes de balance des paiements en raffinant ce pétrole.

J'ai l'impression que nous n'avons pas véritablement de stratégie claire, compte tenu de la baisse de notre production de

[Text]

duction and the bringing on or utilization of other forms of production to cover these important contingencies.

It would help our balance of payments problems if we found some way to refine the Hibernia oil in Canada. It would not be a great cost, I do not think, in terms of the total amount that the government is expending. It would help with job creation and, since I heard Mr. Clark in the House of Commons the other day talking about the potential for war in the Middle East, it would also help us in a short-supply situation, and that is a potential reality. So, refining that oil in Canada would help us in that context and, in particular, also help avoid potential problems we may have under Article 904 of the Free Trade Agreement, in the event that we had to intervene.

That is my question, Minister, and I have wrapped it up around Bill C-44. Basically my question is: What is our policy on security supply, and why are we not doing something about it now in the context of Bill C-44?

Mr. Epp: First of all, Mr. Chairman, I will get the figures on what are the net benefits to Canada, light versus heavy, imports versus crude. We have an export benefit in Canada on all energy sources of between eight and nine billion dollars on a net basis. I will try and break that out for you even further when we talk about light versus heavy.

The Chairman: Oil was my main concern—

Mr. Epp: Yes, and I will get to that.

The Chairman: I appreciate the situation with respect to natural gas. We import none and we export lots. However, my question was with respect to oil.

Mr. Epp: I will get you the figures on oil, too, and I will not be selective as to which day I take.

Senator Marshall: Mr. Chairman, would you provide those figures to all of us?

The Chairman: Yes, Senator Marshall.

Mr. Epp: Secondly, I come back to the argument of the marketplace. I cannot, and have not, mandated where the refineries are going to build their capacity. Remember, we tried this type of exercise in the east end of Montreal, and we went through a lot of pain in east-end Montreal when we lost refinery capacity. It was not easy for the people of Montreal or Quebec, generally, when we went through that kind of rationalization which had to take place in the industry. Further, I do not have any more to add in terms of the paraffin issue or whether Canada should retain that oil, keeping in mind what I said about international oil movements.

Respecting security supply, we have moved towards a market-driven jurisdiction. I could get into a debate as we have done once before, respecting what was happening to reserves

[Traduction]

pétrole léger, pour recourir à d'autres formes de production ou les utiliser au Canada pour faire face à ces éventualités.

Nos problèmes de balance des paiements seraient nettement atténués si nous raffinions ce pétrole au Canada et si nous trouvions une façon de le faire, le coût ne serait pas si exorbitant, me semble-t-il, par rapport au total investi par le gouvernement. Cela contribuerait à créer des emplois et aussi—et c'est extrêmement important parce que j'ai entendu l'autre jour M. Clark parler à la Chambre des risques de guerre au Moyen-Orient—ceci nous aiderait en cas de panne d'approvisionnement, ce qui est une possibilité envisageable. Il serait donc utile dans ce contexte de raffiner au Canada et nous pourrions ainsi, en particulier, éviter les problèmes potentiels que nous aurons en vertu de l'article 904 de l'Accord de libre-échange, si nous devons intervenir.

Voilà donc ma question, monsieur le ministre, et je l'ai présentée dans le contexte du projet de loi C-44 mais il s'agit fondamentalement de savoir quelle est notre politique sur la sécurité d'approvisionnement et pourquoi nous n'essayons pas d'agir maintenant à cet égard dans le cadre du projet de loi C-44.

M. Epp: Premièrement, monsieur le président, je vais vous donner les chiffres sur l'avantage net pour le Canada, le pétrole léger par rapport au pétrole lourd, les importations et le brut. Les exportations de toutes les sources d'énergie au Canada dégagent un profit net de 8 à 9 milliards de dollars. Je vais essayer de ventiler cela de façon plus détaillée quand nous reviendrons à la discussion sur le pétrole léger et le pétrole lourd.

Le président: Le pétrole était ma principale préoccupation...

M. Epp: Oui, et je vais y venir.

Le président: Je sais bien qu'elle est la situation quant au gaz naturel, et que nous n'en importons pas alors que nous en exportons beaucoup, mais je parle du pétrole.

M. Epp: Je vais vous donner les chiffres pour le pétrole, et je ne vais pas essayer de choisir un jour plutôt qu'un autre.

Le sénateur Marshall: Monsieur le président, pourriez-vous nous communiquer à tous ces chiffres?

Le président: Oui, sénateur Marshall.

M. Epp: Deuxièmement, j'en reviens à l'argument du marché. Je ne peux pas imposer et je n'ai pas imposé aux raffineries l'endroit où elles doivent monter leurs installations. Souvenez-vous que nous avons essayé cela dans l'est de Montréal, et que nous avons connu de grosses difficultés là-bas quand nous avons perdu de notre capacité de raffinage. Cela n'a pas été facile pour les Montréalais et les Québécois en général. Nous avons subi la rationalisation qui s'est produite dans toute l'industrie. Donc, je le répète, je n'ai rien de plus à ajouter sur la question de savoir si le Canada devrait conserver ce pétrole, sachant tout ce que je viens de dire des mouvements internationaux du pétrole.

Pour ce qui est de la sécurité de l'approvisionnement, nous nous sommes tournés vers un mécanisme axé sur le marché. Je pourrais entamer un long débat comme nous l'avons déjà

[Text]

during the height of the NEP and what is happening in terms of reserves without the NEP.

What we have, Mr. Chairman, is a distribution issue relating to both natural gas and to oil, and the distribution issue relating to oil always becomes a factor when oil prices go up. However, even with oil prices increasing, we in Canada have moved toward a world market pricing system. In fact, at a recent meeting of the IMF, including LDCs, they themselves were arguing that governments should not intervene even in their own economies respecting the international price of oil; that there should be a pass-through to the consumers. If we look at Zimbabwe, for example, since August 2nd Zimbabwe has already had to find an extra \$200 million to pay for oil, because of the escalation of the price. What effect does that have on the Zimbabwe economy? Others more versed with that economy than I am could figure that out. These are the realities that we face.

Let me talk particularly in terms of supply. The government did not do very well in this respect, and that is why we are going ahead with Lloydminster; that is why we moved through the NEB on the export licencing for the north; that is why we are making the agreements in principle in northern Canada. We want to move those AIPs to finalization so we can build corridors down from the north, thus enabling native people to have a share of the resources. There is, in fact, a very clearly defined energy security policy. That is why we are moving into the offshore in Newfoundland today, because I do not simply want to buy oil from wherever it is available.

Mr. Chairman, in respect to Bill C-44, I am sure you do not mind if I read some comments of a predecessor of mine which were made on Peter Gzowski's radio program this week. I am not dating myself. These comments were made recently:

"But what about the closing of the window, that is Petro-Canada that you talked about? Yes, but in the meantime, I must say I am not very sanguine on the issue of the privatization of Petro-Canada. It was understandable and justified at the time that it was set up. In the meantime, we have developed in the government the Department of Energy and the National Energy Board. Certainly, there is a much greater knowledge of the industry than there was in the 1960's and 1970's; there is a lot more expertise at the present time. The issue is whether the Government of Canada can get a good price for us, as the taxpayers, by the privatization of Petro-Canada. If we cannot keep it under Canadian ownership, I do not see that it is essential to the national interest that Petro-Canada should be forever government owned. It was set up by the government at the time because there was a necessity for it under particular circumstances, but we should be ready to look at those situations again."

[Traduction]

fait—ce n'était pas un long débat, mais c'était un débat—sur ce que sont devenues les réserves quand le PEN était à son apogée et ce qu'elles deviennent sans le PEN.

Ce que nous avons, monsieur le président, c'est un problème de distribution, qu'il s'agisse de gaz naturel ou de pétrole, et la question de la distribution du pétrole est toujours un facteur quand les cours du pétrole montent, mais même avec la montée des cours pétroliers, nous avons opté au Canada pour un mécanisme international de fixation des prix, et d'ailleurs lors d'une récente réunion du FMI à laquelle participaient les PMD, ces derniers ont eux-mêmes soutenu qu'il ne fallait pas que les gouvernements interviennent même au sein de leurs propres économies sur les cours internationaux du pétrole, et qu'il fallait que les changements soient répercutés sur les consommateurs. Regardez. Je n'ai pas les derniers chiffres pour le Zimbabwe. Si nous prenons le Zimbabwe, depuis le 2 août, ce pays a déjà été obligé de trouver 200 millions de dollars supplémentaires pour payer sa facture pétrolière à cause de l'escalade des prix. Quelles sont les conséquences sur l'économie du Zimbabwe? D'autres plus experts que moi en matière d'économie pourraient vous le dire. C'est en tout cas la réalité à laquelle nous sommes confrontés.

Parlons plus précisément de l'approvisionnement. C'est pour cela que le bilan gouvernemental n'est pas brillant, c'est pour cela que le gouvernement fait Lloydminster, c'est pour cela que nous avons décidé d'accorder des licences d'exportation par l'intermédiaire de l'ONE pour le Nord, c'est pour cela que nous élaborons des ententes de principes dans le Nord du Canada, c'est pour cela que nous voulons conclure ces ententes de principes afin de pouvoir établir ces couloirs d'acheminement vers le Sud et permettre aux autochtones de percevoir leur part des ressources. Nous avons une politique très claire en matière de sécurité énergétique. C'est pour cela que nous nous tournons aujourd'hui vers les ressources extracôtières de Terre-Neuve, parce que nous ne voulons pas simplement acheter du pétrole là où on en trouve en ce moment.

Monsieur le président, en ce qui concerne le C-44, je suis sûr que vous ne m'en voudrez pas de vous lire quelques remarques d'un de mes prédécesseurs à l'émission de Peter Growski cette semaine. C'est donc tout récent. Voici ce qu'il disait:

«Mais cette idée de fermer la fenêtre, c'est-à-dire Petro-Canada, dont vous parliez? Oui, mais le temps a passé et je dois dire que la privatisation de Petro-Canada ne m'empêche pas de dormir. C'était quelque chose de compréhensible et de justifié à l'origine. Depuis, nous avons mis sur pied au gouvernement le ministère de l'Énergie et l'Office national de l'énergie, nous avons une bien meilleure connaissance de la situation, nous connaissons beaucoup mieux l'industrie qu'au cours des années 60 et 70, nous avons des compétences bien plus approfondies actuellement, et si le gouvernement du Canada peut tirer de la privatisation de Petro-Canada un bon prix pour les contribuables, si nous ne pouvons pas continuer à conserver la propriété de cette entreprise entre les mains des Canadiens, je ne pense pas qu'il soit vital pour l'intérêt national que Petro-Canada demeure éternellement une société gouvernementale. Elle a été créée par le gouvernement à l'époque parce que cela répondait à une nécessité

[Text]

That was Mark Lalonde this week on Peter Gzowski's program.

The Chairman: I still feel there are some loose ends and I think a classic example of the loose end in Hibernia is the reality that it will not address, in the way that it could, the Canadian security of supply issues.

Mr. Epp: With all respect, sir, would you have the same view of Alberta oil and gas?

The Chairman: Yes, I do, and it seems to me—

Mr. Epp: Would you not have pursued the Current River Project?

The Chairman: We have developed a history of exporting heavy oil in particular, and I do not think that should be interfered with in an arbitrary way, but for you to say on behalf of the Government of Canada that you intend to rely on markets on the refining side, and that you intend to spend a billion dollars here and there, without completely explaining what it is that you are trying to achieve throughout that intervention, is leaving a very important loose end. It can, perhaps, be tidied up later by you or by your successor, but it seems to me that that is work that is left undone, and I do not see how simple reliance on markets will resolve the issue.

I quote from testimony that Bill Hopper gave us the other day, and just in its simplest terms, I questioned him about Chevron and Mobil, suggesting that Canadian security of supply is not the problem; that the problem is the security of supply for North America; that we are talking about Canada and the U. S., and that is all we are concerned about. I also asked him if he agreed with Petro-Canada now having a commercial mandate, rather than being privatized, notwithstanding what the former minister Lalonde as said. Mr. Hopper said:

You say that Chevron and Mobil look upon security of supply in a North American context. I do not know how Mobil and Chevron look at it. It would be a surprise to me if they looked at it that way. I think their view of security of supply is something the governments look after and they look upon their own security of supply.

In other words, these people are not about to look after our security of supply, and it seems to me that, if we are intervening, we have to keep that in mind and we have to have some sort of game plan or objective, otherwise the monies we spend will not give us good value.

With that, I will respond, and I will not say anymore.

Mr. Epp: Mr. Chairman, just on that point, if you are asking whether we moved to a continental energy system with the FTA, the answer is no. If we want to look at onerous obligations that Canada signed on sharing of oil and putting us into that international oil supply system, that was done by way of the agreement of the IEA through its IEP in 1974, signed by a

[Traduction]

dans des circonstances précises, mais nous devons être prêts à revoir ce genre de situation».

Voilà ce que déclarait Marc Lalonde cette semaine à l'émission de Peter Growski.

Le président: Je crois quand même que certains problèmes ne sont toujours pas réglés. Pour vous donner un exemple classique, le fait est qu'Hibernia ne va pas apporter comme cela serait possible une solution au problème de la sécurité des approvisionnements canadiens.

M. Epp: Sauf votre respect, monsieur, diriez-vous la même chose à propos du pétrole et du gaz de l'Alberta?

Le président: Oui, et j'ai l'impression...

M. Epp: Vous ne voudriez pas avoir le projet de Current River?

Le président: Nous avons tout un passé d'exportation de pétrole lourd en particulier, et je ne crois pas que nous devons nous mêler de cela arbitrairement, mais quand vous dites au nom du gouvernement du Canada que vous allez vous en remettre au marché pour le raffinage, que vous allez dépenser 1 milliard de dollars par ci et encore plus par là, sans aller jusqu'au bout de ce que vous essayez de réaliser avec cette intervention, je trouve qu'il y a de graves lacunes dans votre projet. Peut-être ce problème sera-t-il réglé ultérieurement par vous-même ou par votre successeur, mais je trouve que c'est du travail inachevé et je ne vois pas comment vous réglerez le problème en vous en remettant purement et simplement au marché.

Je vous cite à ce propos le témoignage de Bill Hopper l'autre jour; très simplement, je lui parlais de Chevron et de Mobil qui disent que la sécurité de l'approvisionnement au Canada n'est pas le problème, que le problème c'est l'Amérique du Nord. Nous parlons du Canada et des États-Unis, et c'est cela qui nous préoccupe tous. Je lui demandais s'il était d'accord, Petro-Canada ayant maintenant un mandat commercial, n'étant pas privatisé, malgré ce que peut dire l'ancien ministre Lalonde. Hopper m'a répondu:

«Vous dites que Chevron et Mobil considèrent la sécurité et les approvisionnements dans un contexte nord-américain. Je n'en suis pas sûr. Cela m'étonnerait. Je crois que ces sociétés considèrent que la sécurité des approvisionnements, c'est l'affaire des gouvernements, et qu'elles se soucient de leur propre sécurité et de leurs approvisionnements».

En d'autres termes ces gens-là ne se soucient pas de la sécurité de nos approvisionnements, et j'ai l'impression que si nous intervenons, il faut en être bien conscient et avoir à l'esprit un plan ou un objectif quelconque; sinon nous n'allons pas tirer grand-chose de notre investissement.

Cela dit, je vais vous donner... répondez si vous voulez, et je vais me taire.

M. Epp: À propos, si ce que vous voulez savoir, c'est si nous nous sommes orientés vers un régime énergétique continental avec l'Accord de libre-échange, la réponse est non. Les engagements onéreux que le Canada a signé en matière de partage du pétrole et de participation à ce système international d'approvisionnement pétrolier remontent à l'entente de l'AEI dans le

[Text]

former Liberal Government. In Chapter 9 of the FTA is clearly definitive that the agreement is subject to former international agreements signed, including the GATT.

The Chairman: Thank you. Senator Spivak?

Senator Spivak: Mr. Minister, I want to take advantage of this opportunity to test the verity of some of the statements that have been made to me. One is in terms of the probability of oil spills. There have been statements made that that probability is very high, perhaps certain, especially in terms of small spills through the production, the loading and the transportation phase, and especially using leading-edge technology.

The second thing is I wondered how the total energy policy of Canada fits in terms of the global warming issue and the targets thereof. This coming week, of course, is the week when a meeting is taking place on global climate change.

Also, the statement has been made to me that, in terms of conservation and efficiency standards, if we spent the sort of money that we are investing in the subsidizing of Hibernia, we could gain an equal amount in savings of energy units.

This is not directly relating to Hibernia, but I wonder whether you are contemplating also looking at that side of the equation, and increasing that side. I am aware of recent statements that you have made, but I just wonder whether you would answer those three questions quickly?

Mr. Epp: First of all, on the probability of oil spills, as you know, COGLA asked the consortium to give us the worst case scenario, which with proper planning, one would expect. Technology, even though it is leading edge, is not effective in that it has not been tested in the North Sea. In terms of that experience, I think we are well placed. With respect to small spills, generally speaking, in terms of what we have in place and what the demands and the specifics are. If you want to ask more about specifics, I think Mr. Whelan and others can answer that question.

In terms of the training that we have already begun, I have already expressed myself on that point. Obviously, prevention is the first order of business and the consortium, I think, is well aware of the obligations that they have contractually with respect to production or the type of production, methodology or modalities that they are to use, to reduce or eliminate as much as is humanly possible even small spills, when we talk about off-loading spills that could occur. If you want more specifics on that, I think Mr. Whelan and others could relate to that.

With respect to global warming, I think there is a bit of a mythology about Hibernia, and I know people make the best case they can. I do, too, and that is this: If Hibernia oil never came to market, that would not reduce global warming, and it would not reduce the burning of fossil fuels. The use of Hibernia oil will merely replace the burning of some other fossil-fuel source somewhere else. That is what it would do. That is

[Traduction]

cadre de son PEI de 1974, signé par l'ancien gouvernement libéral. Le chapitre 9 de l'ALE dit très clairement que l'ALE est soumis aux accords internationaux signés antérieurement, y compris dans le cadre du GATT.

Le président: Merci, Sénateur Spivak?

Le sénateur Spivak: Monsieur le ministre, je voudrais profiter de cette occasion pour vérifier l'exactitude de certaines choses qu'on m'a dites. Il y a tout d'abord les risques de marées noires. Selon certains, il s'agirait d'une très forte probabilité, et même peut-être d'une certitude dans le cas de petits déversements de pétrole à l'occasion de la production, du chargement et du transport, en particulier quand on fera appel à une technologie extrêmement avancée.

Deuxièmement, j'aimerais savoir comment tout cela s'intègre dans la politique énergétique globale du Canada dans le contexte du réchauffement de la planète et des objectifs que nous nous fixons, car c'est naturellement la semaine prochaine que doit avoir lieu la conférence sur les changements climatiques planétaires.

D'autre part, on a dit que si l'on consacrait à la conservation d'énergie et à la mise en place de normes de bon rendement énergétique l'argent qui sert actuellement à subventionner Hibernia, nous pourrions réaliser des économies égales à ce montant.

Ceci ne concerne pas directement Hibernia, mais je me demande si vous êtes prêt à envisager cet aspect de l'équation aussi, et à le développer, et je suis d'ailleurs au courant de vos récentes déclarations à ce sujet. Pourriez-vous répondre rapidement à ces trois questions?

M. Epp: Premièrement, à propos des risques de marées noires, comme vous le savez, l'APGTC a demandé au consortium de lui présenter le scénario le plus catastrophique possible, ce qui est tout à fait normal pour planifier correctement les choses. Nous parlons de technologie de pointe, mais cela n'empêche pas que cette technologie a déjà été testée dans la mer du Nord. Pour ce qui est de cette expérience, des petits épanchements de pétrole, en général, pour ce qui est du dispositif en place, des exigences et des détails, je pense que le mieux est de vous adresser à Dan et aux autres, ils sont bien placés pour vous répondre.

En ce qui concerne la formation que nous avons entreprise, j'en ai déjà parlé. Naturellement, la prévention vient au premier rang et je crois que le consortium est parfaitement conscient des obligations contractuelles auxquelles l'engagent le type de production et les modalités d'action qu'il va suivre, ainsi que du devoir de réduire ou d'éliminer dans toute la mesure humaine possible même de petits déversements, comme les fuites qui peuvent se produire au moment du déchargement. Si vous voulez plus de détails là-dessus, je pense que M. Whelan et les autres pourront vous en donner.

Pour ce qui est du réchauffement de la planète, je crois qu'on affabule un peu au sujet d'Hibernia, et je sais bien que les gens essaient de présenter la version des faits la plus convaincante possible. Moi aussi, et la voici: Si le pétrole d'Hibernia n'était pas commercialisé, cela ne réduirait pas le réchauffement de la planète ni la combustion de combustibles fossiles. Ce pétrole ne fera que remplacer un autre combustible fossile

[Text]

not to say there is not a valid argument in terms of global warming. However, I do not think we should equate Hibernia with global warming, by saying that, if it did not come on stream, in some minuscule way we would reduce the burning of fossil fuels, and thus alleviate the problem of global warming.

With respect to efficiency, we will be having an unveiling at New Flyer of a methanol bus, the first articulated, Canadian-produced bus. So, there will be an invitation to that event for you in Winnipeg later today. We did the same thing with General Motors. We will be producing 2,100 cars in Oshawa for the California market. In fact, all of the product that we produce in Canada will be for the U.S. market. In fact, on Monday, we took delivery of one in the Department of Energy, Mines and Resources. I hope the Auditor General will not take a shot at me for that. The week before, we did the same thing with Ford. We are working diligently to develop expertise in alternate energy, whether it be methanol or propane or natural gas. A large part of it is engine technology and, equally, distribution availability. We have also been working on that, for instance, with respect to transit, especially in B.C.

The argument is constantly made that if we would spend the same kind of money on energy efficiency, we could replace a Hibernia, or we could replace the best figures that we have, because you must also take growth figures into consideration. If we were to stabilize CO₂ emissions on a 1990 base year for the year 2000, even taking the most conservative estimates of growth in the decade, we would not only have to reduce all growth, we would have to take care of all growth and the CO₂ generated from such growth, and we would also have to have a 17 per cent reduction on present levels. That is if we stabilize.

We think that, through energy efficiency, we can possibly reach around the three to four percentage mark. When people put forward the argument that energy efficiency will enable us to do this, the task force put together by the energy ministers do not verify that. There was one study that the task force commissioned that made the argument that we could not only stabilize but could even meet the 20 per cent target by the year 2005 on the 1988 base year. However, there were certain assumptions made, and I do not believe that any government, regardless of its stripe, could enforce such assumptions upon Canadians, such as the elimination of all private vehicle movement in cities of 250,000 plus in Canada, or, for example, that we would order every person to spend on average \$4,500 on their home in order to facilitate various efficiencies. I am just giving you these three highlights.

On the tax side, we would have to look at taxing a litre of gasoline beyond every tax order we have now, up to, let's say an additional seventy cents; or with respect to coal, which now

[Traduction]

ailleurs. C'est tout. Cela n'enlève d'ailleurs rien à la validité de l'argumentation sur le réchauffement de la planète. Mais on ne pose pas correctement le problème quand on dit que si Hibernia ne se réalisait pas, ce serait un petit pas accompli vers la réduction de la combustion des combustibles fossiles, et un progrès dans la lutte contre le problème du réchauffement planétaire.

Pour ce qui est de la question du rendement, je vous invite aujourd'hui à l'inauguration à New Flyer d'un autobus fonctionnant au méthanol, le premier autobus articulé de ce genre fabriqué au Canada. Vous êtes donc invités à venir tout à l'heure à Winnipeg. Nous l'avons fait avec General Motors. Nous allons produire 2 100 véhicules pour le marché californien à Oshawa, et toute notre production au Canada sera destinée aux États-Unis. Nous avons pris livraison d'un autobus pour EMR lundi. J'espère que le vérificateur général ne m'en voudra pas pour cela. La semaine précédente, nous l'avions fait avec Ford. Nous travaillons énormément sur les énergies de remplacement, qu'il s'agisse de méthanol, de propane ou de gaz naturel. Il s'agit en grande partie de travail sur la technologie des moteurs et également de la disponibilité et de la distribution. Nous nous sommes aussi penchés sur cette question dans le domaine des transports en commun par exemple, en particulier en Colombie-Britannique.

On nous dit sans arrêt que si nous consacrons les mêmes montants à améliorer le rendement énergétique, nous pourrions remplacer un projet comme Hibernia, ou même obtenir l'équivalent des meilleurs chiffres que nous avançons, car il faut aussi tenir compte de la croissance. Si nous devions stabiliser les émissions de CO₂ sur la base de 1990 pour l'an 2000, même en prenant les chiffres de croissance les plus conservateurs pour cette décennie, cela signifierait que nous devrions non seulement réduire toute cette croissance, que nous devrions bloquer toute cette croissance et le CO₂ dégagé par cette croissance, mais qu'en plus il faudrait réaliser une réduction de 17 p. 100 par rapport au niveau actuel. Cela, c'est simplement si l'on stabilise les niveaux.

Nous pensons que l'amélioration du rendement énergétique peut nous faire obtenir un gain de l'ordre de 3 à 4 p. 100. Le groupe de travail mis sur pied par les ministres de l'énergie n'a pas du tout vérifié ce qu'affirmaient certaines personnes à propos des résultats que peut permettre l'amélioration des rendements. Le groupe de travail avait commandé une étude d'après laquelle nous pourrions non seulement stabiliser les niveaux mais atteindre même un objectif de réduction de 20 p. 100 d'ici l'an 2005 par rapport à l'an 1988. Toutefois, cette étude reposait sur un certain nombre de présupposés qu'aucun gouvernement quel que soit son parti pris politique ne pourrait faire respecter ou imposer aux Canadiens à mon avis. Il faudrait par exemple supprimer entièrement la circulation des automobiles privées dans les villes de plus de 250 000 habitants au Canada—on supprimerait tout simplement cette circulation—ou par exemple il faudrait que chaque Canadien dépense en moyenne 4 500 \$ pour améliorer l'efficacité de son domicile sur le plan énergétique. Ce ne sont là que trois points saillants.

Question taxes, il faudrait envisager pour l'essence l'équivalent du prix d'un litre en taxes qui viendraient s'ajouter à ce que nous avons déjà, 70c. supplémentaires, ou pour le charbon

[Text]

sells at roughly \$90 to \$100 per ton, we would have to increase the tax on that coal by \$300. So, yes, with such drastic measures, we can reduce CO₂, and that is why there seems to be an apparent conflict between the Minister of Energy and the Minister of the Environment from time to time.

I am not opposed to doing whatever we can on global warming, but I do think the debate is more rational if the offsets and the job losses and the changes in the economy are applied equally against the test of what we are all seeking, and that is a reduction in global warming and CO₂ emissions.

Senator Spivak: Mr. Minister, at the conference that will take place soon in Geneva, our target will be to stabilize and not to reduce Canada's position.

Mr. Epp: Canada's position will be enunciated by the Minister of the Environment, which I cannot announce here.

The Chairman: Senator Spivak, the Minister is short of time, and I have a couple of other questioners. Senator Buchanan?

Senator Buchanan: Thank you, Mr. Chairman. I certainly would be remiss if I did not have something to say here today, because I am one who, for over twelve years, continually carried around a bottle of oil in his pocket. The only problem is it was a bottle of oil from a different field.

Mr. Epp: It was distilled.

Senator Buchanan: But, speaking from the vantage point of Nova Scotia, there is no question that we do support the Hibernia oil fields, and the bill. It will not produce the economics benefits we would like for Nova Scotia, but it does have some significant economic benefits to Nova Scotia. I do not have the details here. Actually, my seatmate and I, this morning, attempted to get some economic benefit material, but we will not have it until Monday. However, there is no doubt that there is significant engineering fabrication and other benefits to Nova Scotia from Hibernia. Therefore, I doubt whether you would find too many Nova Scotians not supporting our neighbours in Newfoundland with respect to the Hibernia project, and certainly I do support it.

I would be remiss, however, if I did not mention two other projects, and I will do it very quickly. One is the Synfuels project, which I have been supporting for at least a decade, and participated in the original signing in 1980 with Senator Alan McEachan, as he is now, with Gulf, Devco, Nova Scotia Resources and Allister Gillespie, and I am totally sold on the project. I believe that it will be of benefit not only in the liquefaction of coal to oil, but I think it will be the saviour of Devco. It will go a long way to eliminating the Devco deficit. It will utilize over 400,000 tons of coal in phase one, and produce something in the range of ten million barrels of high quality light oil at one-twentieth of the cost of Hibernia. The ratio of oil production, about four to one Hibernia versus the Synfuels project, eliminates Esso too, and eliminates Knox. So, environmentally, it is one of the better projects you will find in the country.

[Traduction]

qui se vend environ 90 \$ à 100 \$ la tonne, il faudrait augmenter la taxe de 300 \$. Donc nous pouvons effectivement réduire le CO₂, et c'est pour cela qu'on a de temps en temps l'impression qu'il y a un conflit entre le ministre de l'Énergie et le ministre de l'Environnement.

Je ne refuse pas de faire tout ce que nous pouvons en matière de réchauffement de la planète, mais je crois que le débat sera plus rationnel si nous tenons compte des contreparties, des pertes d'emplois et des bouleversements de l'économie pour essayer d'obtenir ce que nous recherchons tous, une réduction optimale du CO₂ et du réchauffement de la planète.

Le sénateur Spivak: Monsieur le ministre, lors de cette conférence qui va se tenir à Genève, l'objectif du Canada sera de stabiliser les niveaux et non de les réduire.

M. Epp: La position du Canada sera annoncée par le ministre de l'Environnement, et ce n'est pas à moi de le faire ici.

Le président: Sénateur Spivak, le ministre est pressé et j'ai encore quelques questions à poser. Sénateur Buchanan?

Le sénateur Buchanan: Merci, monsieur le président. Je manquerais vraiment à mon devoir si je n'intervenais pas aujourd'hui, car j'ai personnellement porté sur moi constamment pendant 12 ans une bouteille de pétrole. Le seul problème, c'est qu'il venait d'un champ différent.

M. Epp: Il était distillé.

Le sénateur Buchanan: Mais du point de vue de la Nouvelle-Écosse, il est clair que nous appuyons l'entreprise d'Hibernia et le projet de loi. Nous n'allons pas en retirer les avantages économiques que nous souhaiterions, mais c'est tout de même un projet qui aura des retombées bénéfiques sur notre province. Je n'ai pas les détails ici. En fait, notre voisin et moi-même ce matin avons essayé de nous procurer des documents sur les avantages économiques, mais nous ne les aurons pas avant lundi. Il est certain qu'Hibernia apportera à la Nouvelle-Écosse d'importants avantages sous forme d'ingénierie et autres. Je pense donc qu'il sera difficile de trouver beaucoup de gens en Nouvelle-Écosse qui n'appuient pas le projet Hibernia chez nos voisins de Terre-Neuve, et moi-même j'y suis entièrement favorable.

Je manquerais cependant à mon devoir si je ne mentionnais pas deux autres projets, et je vais le faire très rapidement. Il y a tout d'abord Synfuels, que j'appuie depuis au moins 10 ans. J'étais là pour la signature initiale en 1980 avec M. Alan McEachan, qui est maintenant sénateur, Gulf, Devco, Nova Scotia Resources et Alistair Gillespie, et je suis un inconditionnel de ce projet. Je pense qu'il serait avantageux non seulement parce qu'il permettrait de liquéfier du charbon pour en faire du pétrole, mais parce qu'il sauverait Devco. Il permettrait d'éliminer une grande partie du déficit de Devco. C'est un projet qui utiliserait 400 000 tonnes de charbon dans la première étape, qui produirait quelque chose comme 10 millions de barils de pétrole léger de qualité élevée au vingtième du coût d'Hibernia. Le rapport de production pétrolière qui est d'environ quatre à un pour Hibernia par opposition à Synfuels, élimine aussi Esso et Knox. Donc, du point de vue environnemen-

[Text]

Phase 2 will see another 400,000 to 500,000 tons of coal producing anywhere from another eight to ten million barrels of oil. There is very little, if any, federal government support. There is, however, private funding of up to \$500 million of equity and loans with a federal government participation being in the Cape Breton Investment Tax Credit, which triggers only upon production. There is also an interest buy-down on \$150 million of that credit. The federal government's involvement, therefore, is to that magnitude. Over the life of the project, the federal and provincial governments will receive about \$800,000,000 in taxation. I certainly commend the project to you, Mr. Minister. I know you are well aware of it.

The other project, of course, is the Cohasset-Panuke, where within two years, the bottle of oil that I have been carrying around for twelve years will come to reality and mean production of about 30,000 barrels of oil per day, six months a year for about seven years. Again, however, it is a first project. There is no federal funding involved, but to make the project more viable we are looking for duty remission for the rig, which is not available in Canada, and for the tankers, which are not available in Canada. Next week Norm Miller and I will be meeting with your colleagues to discuss that.

I wish to state that I support Hibernia. I will be voting in favour of the Hibernia bill, but I do hope that my colleagues will give support to myself and to other members of the Senate from Nova Scotia. I think you are well aware that 100 per cent of the senators from Nova Scotia support the Synfuels project and the Cohasset-Panuke project. I am not saying, however, that I will not support the Hibernia bill if you do not undertake these projects.

The Chairman: Senator Buchanan, I will interrupt you in order to give the minister a chance to answer that question. The minister must leave in about 10 minutes.

Mr. Epp: Concerning the Synfuels project, we are analyzing the numbers. I wish they were as easy as the senator has put them forward; it would make the decision a bit easier. Changing from coal to oil obviously has some strong advantages, not only on a regional basis but also on the oil security supply issue for Canada. I appreciate that fact.

Concerning the Cohasset-Panuke bill, we are working on it. As you know, Senator Buchanan, we are working with LASMO and with the Nova Scotia government. We have now approved almost all of the approvals that are necessary. There has been some federal government involvement—I think it is called the “Canada-Nova Scotia Offshore Development Fund—

Senator Buchanan: Those are different funds.

[Traduction]

tal, c'est l'un des meilleurs projets actuellement envisageables au Canada.

La deuxième phase porte sur une autre tranche de 400 000 à 500 000 tonnes de charbon permettant de produire de 8 à 10 millions de barils de pétrole. L'aide fédérale serait minime voire nulle, le secteur apporterait jusqu'à 500 millions de dollars en capital et en prêts, et la participation du gouvernement fédéral se ferait sous forme de crédits de taxe pour les investissements à Cap-Breton qui n'interviendrait qu'au moment de la production. Il y aurait aussi l'achat d'une réduction d'intérêt de l'ordre de 50 millions de dollars là-dessus. Cela vous donne une idée de l'échelle de l'intervention du gouvernement fédéral. Sur l'ensemble de la durée du projet, les recettes fiscales des gouvernements fédéral et provincial s'élèveraient à environ 800 millions de dollars. Je vous recommande donc ce projet, monsieur le ministre. Je sais que vous le connaissez bien.

L'autre projet, naturellement, c'est celui de Cohasset-Panuke, où d'ici deux ans la bouteille de pétrole que je porte sur moi depuis une douzaine d'années va enfin se concrétiser, et qui va représenter une production d'environ 30 000 barils de pétrole par jour six mois par an pendant environ sept ans. C'est un premier projet. Il n'y a pas d'apport financier fédéral, mais pour rendre ce projet plus viable nous essayons d'obtenir une exemption de droits pour la plate-forme, que nous ne pouvons pas trouver au Canada, ainsi que pour que les pétroliers, qu'on ne trouve pas non plus au Canada. La semaine prochaine, Norm Miller et moi-même allons rencontrer vos collègues pour en discuter.

Je tiens à dire que j'appuie Hibernia. Je voterai pour ce projet de loi sur Hibernia, mais j'espère que mes collègues m'appuieront ainsi que les autres membres du Sénat venant de la Nouvelle-Écosse. Je pense que vous savez que tous les sénateurs de Nouvelle-Écosse appuient le projet Synfuels et le projet Cohasset-Panuke. N'allez cependant pas penser que je retirerai mon appui au projet Hibernia si vous n'allez pas de l'avant avec ces projets.

Le président: Sénateur Buchanan, je vais vous interrompre pour permettre au ministre de répondre. Il doit partir dans une dizaine de minutes.

M. Epp: En ce qui concerne le projet Synfuels, nous analysons les chiffres. J'aimerais que les choses soient aussi simples que le sénateur a l'air de le dire, cela nous faciliterait la décision. La transformation du charbon en pétrole présente manifestement des avantages considérables non seulement sur le plan régional mais pour toute la question de la sécurité et des approvisionnements pétroliers au Canada. J'en suis bien conscient.

Nous travaillons sur le projet Cohasset-Panuke. Comme vous le savez, sénateur Buchanan, nous collaborons avec Lasmo et avec le gouvernement de la Nouvelle-Écosse. Nous avons déjà accordé pratiquement toutes les approbations nécessaires. Il y a déjà une certaine participation gouvernementale—je crois que c'est ce qu'on appelle le «Fonds de développement extracôtier Canada—Nouvelle-Écosse»...

Le sénateur Buchanan: Ce sont des fonds différents.

[Text]

Mr. Epp: We do not have the drilling fund and the duty remission that you are talking about, though. I have been working with LASMO and am encouraged by what I hear. I am supporting it in whatever way I can.

Senator Marshall: I wish to ask you a question which is an extension of Senator Spivak's question concerning the effect of oil spills and what it has to do with the fishery. I should like to allay the fears of the fishermen who ask me how it will affect their livelihoods. You know what portion of the employment is dedicated to fisheries. Would you be able to give us a short version on that so that I can allay those fears?

Mr. Epp: A lot of the environmental work that has been done was to address exactly that question. The ongoing fishery as a renewable resource, not only for historical reasons but also for the future, is absolutely the key.

With the environmental safeguards that we have put in place, along with our discussions with the fishermen, fishermen's unions, and others, as well as with the province of Newfoundland and Labrador, we believe that we have put forward every safeguard, condition, prevention mechanism and "can't spill" mechanism that is humanly possible. However, this is not a new area for us. There are some specific conditions, for example, icebergs on the Grand Banks, and we appreciate that. But if you are asking me if there is a 100 per cent guarantee, I cannot give a 100 per cent guarantee. I can only say that we have pushed it as far as we can to what we believe is both technologically and humanly possible.

Senator Marshall: I wish to ask one more question. This has to do with the relationship of George's Bank vis-à-vis the Grand Banks. George's Bank is considered a resource that is too important to risk being adversely affected by oil and gas development. They have even reached the point of placing a moratorium on oil exploration until the year 2000 before they will look at it again.

If it is so vital to respect and save the fisheries in George's Bank and it is an important fishery source for Atlantic Canada—why are we willing to go ahead and take that risk on the Grand Banks?

Mr. Epp: Mr. Chairman, perhaps Mr. Dan Whelan could answer the technical aspect of that question.

Mr. Dan Whelan, Director General, Policy and Analysis Coordination, Canada Oil and Gaslands Administration: There are a number of technical differences between the areas, but I would emphasize that the main difference in the case of George's Bank versus the Grand Banks would be that the Grand Banks is an area that has been surveyed for many years in terms of oil and gas exploration. Concerning George's Bank, you are looking at a situation where on the Canadian side there is no drilling at all. If there is drilling, it is probably for gas. The concern is that when you go into a totally new area, there always exists the possibility of hitting pressure zones, or some type of difficulty.

The case with Hibernia is that this is a reservoir that has been known about since 1979. Numerous explorations and well

[Traduction]

M. Epp: Mais nous n'avons pas les fonds pour le forage et l'exemption de droits dont vous parlez. J'ai travaillé avec Lasmo et je suis encouragé par ce que j'apprends. J'apporte tout l'appui possible à cette entreprise.

Le sénateur Marshall: J'aimerais poser une question qui prolonge celle du sénateur Spivak au sujet des conséquences des marées noires sur la pêche. J'aimerais apaiser les craintes des pêcheurs qui me demandent quelles retombées cela aura sur eux. Vous savez ce que représentent les pêches sur le plan de l'emploi. Pourriez-vous nous dire quelques mots à ce sujet pour me permettre de calmer leurs inquiétudes?

M. Epp: Une grande partie du travail environnemental qui a été effectué portait précisément sur cette question. Il est absolument vital de préserver la pêche non seulement en tant qu'activité traditionnelle mais aussi en tant que ressource durable pour le futur.

En discutant avec les pêcheurs, les syndicats de pêcheurs et autres ainsi qu'avec la province de Terre-Neuve et du Labrador, nous pensons avoir pris toutes les précautions possibles, mis en place toutes les mesures de protection et de prévention et tous les mécanismes humainement possibles pour empêcher des déversements de pétrole. Toutefois, nous connaissons bien cette région. Il y a des conditions particulières, par exemple des icebergs sur les Grands Bancs, et nous mesurons la portée de ce problème. Si vous me demandez si nous pouvons donner des garanties à 100 p. 100, je vous répondrai que non. Tout ce que je peux vous dire, c'est que nous avons vraiment fait tout ce qui était possible sur les plans humains et technologiques.

Le sénateur Marshall: J'aurais une autre question à vous poser au sujet des rapports entre le banc de Georges et les Grands Bancs. Le banc de Georges est considéré comme une ressource trop importante pour risquer d'être menacée par la prospection pétrolière et gazière. On en est même arrivé à imposer un moratoire à la prospection pétrolière jusqu'en l'an 2000, date à laquelle on reprendra le dossier.

S'il est si crucial de sauver la pêche sur le banc de Georges—et c'est une source très importante pour les pêcheries du Canada atlantique—pourquoi êtes-vous prêts à prendre un tel risque sur les Grands Bancs?

M. Epp: Monsieur le président, peut-être M. Dan Whelan pourrait-il répondre à cette question sur le plan technique.

M. Dan Whelan, directeur général, Analyse de politique et de coordination, Administration du pétrole et du gaz des terres du Canada: Il y a un certain nombre de différences techniques entre ces deux secteurs, mais je tiens à souligner que la principale différence entre le banc de Georges et les Grands Bancs est que les Grands Bancs sont une région où l'on fait depuis de nombreuses années de la prospection pétrolière et gazière. Dans le cas du banc de Georges, il n'y a pas eu du tout de forage jusqu'à présent du côté canadien. Si l'on fait des forages, c'est probablement pour chercher du gaz. Le problème, c'est que quand on s'attaque à un domaine totalement nouveau, il y a toujours le risque de tomber sur des zones de pression ou sur des difficultés quelconques.

Dans le cas d'Hibernia, nous avons un réservoir que nous connaissons depuis 1979. On y a fait de nombreux forages

[Text]

delineations have been carried out on that reservoir. It is an area that has been studied thoroughly over the last decade. In addition, the technology that will be put in place to produce that oil is technology that is very well known in the North Sea. For example, it is much like the technology they have here at "ABC" wells, which have been producing five and six times as much as Hibernia will produce for most of this decade.

One of the main concerns that the province and the federal government had in approving a gravity-based structure for this field was basically a concern about the fishery, even knowing that they would be using a well-established and well-known technology that had already been proven in the North Sea.

The Chairman: I will interrupt now, Senator Marshall. As was indicated at the beginning of the meeting, we had agreed that Mr. Epp would be able to leave at this time. I think he is about to leave and I wanted to thank him, on behalf of the committee, for appearing today.

We do have some additional questions. Hopefully, your officials will stay so that we may cover those questions with them.

Mr. Epp: Yes; my officials will stay here.

Senator Marshall: Concerning the George's Bank, a study was done with 100 scientists. They recommended that any exploration in that area of the fishery should be conducted with the utmost care and caution. I wish to make the comment that I hope we will consider that danger. While I support the development of Hibernia for the benefit of Newfoundland and the rest of Canada, I hope that we do not run into another "Exxon Valdez" or any other big oil spills that might destroy the whole fishing industry in Canada.

The Chairman: Before I go into my questions, are there any other questioners? If not, I will go through them now.

Following that, we will move into an *in camera* session in order to deal with the report of the committee.

These questions arise from the briefing notes that were prepared for the committee, and are areas that we have not had a chance to touch on during the minister's time here.

One question deals with the idea of job creation in Newfoundland. We have good information in the Senate today, on presentation of the bill by Senator Ottenheimer and comment by Senator Petten, of the number of person years of work that will be created during the construction stage, and then the number of permanent jobs. The number of permanent jobs is disappointing in terms of costs. It is difficult for me to relate the construction jobs to the dollars spent in terms of whether or not that is good value. I have a few questions on that subject.

First, can you tell us what percentage of these jobs—both permanent and construction jobs—will go to native Newfoundlanders; that is, those whom we are trying to help?

While you are preparing that answer, do you intend to monitor this situation and report on it? If commitments which you have are not met, what will you do? Will you try to enforce them; and, if so, how?

[Traduction]

exploratoires et creusé de nombreux puits de délimitation. C'est une région qui a fait l'objet d'études très poussées depuis 10 ans. De plus, la technologie qui sera utilisée pour produire ce pétrole a été largement rodée dans la mer du Nord. Par exemple, c'est un peu la même chose que les puits «ABC», qui produisent depuis près d'une dizaine d'années cinq ou six fois plus que ne le fera Hibernia.

Si la province et le gouvernement fédéral ont voulu avoir une structure de type embase-poids pour ce champ, c'était précisément en particulier pour préserver la pêche et parce qu'on savait qu'on utiliserait ainsi une technologie bien rodée et bien connue qui avait déjà fait ses preuves dans la mer du Nord.

Le président: Je vais maintenant vous interrompre, sénateur Marshall. Comme nous l'avons dit au début de la séance, il a été convenu que M. Epp nous quitterait maintenant. Je crois qu'il est sur le point de partir et je tiens à le remercier au nom du Comité d'être venu nous rencontrer.

Nous avons d'autres questions à poser. Nous espérons que vos collaborateurs vont pouvoir rester pour y répondre.

M. Epp: Oui, ils vont rester là.

Le sénateur Marshall: Une centaine de chercheurs scientifiques ont fait une étude sur le banc de Georges. Ils ont recommandé de prendre les plus grandes précautions pour la pêche. Je tenais à dire que j'espère que nous tiendrons soigneusement compte de ce danger. Bien que je sois pour la mise en valeur d'Hibernia au profit de Terre-Neuve et du reste du Canada, j'espère que nous n'aurons pas une autre marée noire du genre «Exxon Valdez» ou autre qui pourrait signifier l'anéantissement de toutes les industries de la pêche au Canada.

Le président: Avant de passer à mes questions, quelqu'un d'autre veut-il en poser? Sinon, je vais les poser maintenant.

Ensuite, nous parlerons du rapport du Comité à huis clos.

Ces questions me sont inspirées par les notes d'information préparées pour le Comité et portent sur des points que nous n'avons pas eu l'occasion d'aborder lors de la discussion avec le ministre.

Il y a tout d'abord la question de la création d'emplois à Terre-Neuve. Nous avons une assez bonne idée maintenant, en fonction de la présentation du projet de loi par le sénateur Ottenheimer et des commentaires du sénateur Petten, du nombre d'années-personnes qui seront créées à l'étape de la construction et du nombre d'emplois permanents qui le seront ensuite. Comparé à l'investissement, le nombre d'emplois permanents est décevant. J'ai du mal à évaluer si le nombre d'emplois durant la phase de construction est valable compte tenu de la dépense. J'ai quelques questions à ce sujet.

Premièrement, pourriez-vous nous dire quel pourcentage de ces emplois permanents et durant la phase de construction seront réservés à des autochtones de Terre-Neuve, c'est-à-dire aux gens que nous essayons d'aider?

Pendant que vous préparez cette réponse, avez-vous l'intention de contrôler ces engagements et de présenter des rapports à ce sujet? Si ces engagements ne sont pas respectés, que ferez-vous? Essaierez-vous de les faire respecter, et dans l'affirmative, comment?

[Text]

Mr. Whelan: Mr. Chairman, as I believe the Minister said in his statement, out of the total expenditures on the project of some \$5.2 billion, we would see approximately \$1.6 billion of that in Newfoundland.

I can get you the specific figures on the employment percentage for Newfoundland in a moment.

I would like to address now your question about monitoring. I have just returned from St. John's where this week I attended a series of meetings with the Newfoundland government, federal officials and the Canada-Newfoundland Offshore Petroleum Board. We were meeting precisely on the subject of how the agreement is to be monitored. In those meetings, the two governments first explained to the Canada-Newfoundland Offshore Petroleum Board what has been negotiated on the employment and industrial benefit side of the agreement in order that this board, which is a joint federal-provincial body set up under the Atlantic Accord, could carry out its monitoring role.

We then received quite an extensive briefing by the Canada-Newfoundland board on the system that it had put in place with the Hibernia Management Development Company, the new company that the consortium will have to run the project. They ran through the very rigorous reporting requirements that they will have on all aspects of the project, including all significant contracts in terms of the benefits that will be accruing to Newfoundland and to Canada out of those contracts.

More precisely, what we intended to do at that meeting was to make sure that we could link up with that monitoring process by the board, which reports back to the federal and provincial governments, so that our ministers would know at all times how we were doing in terms of the estimates and the guarantees that have been negotiated in the agreement.

The Chairman: What do you do if they are not met by way of enforcement?

Mr. Whelan: Mr. Chairman, that is always the most interesting question on benefits matters. To a certain extent, people are always wanting to know if we will throw people in jail, or something like that. On this particular agreement, the commitment by the companies is much more than the kind of commitment they would make on, for example, a benefits plan under the existing offshore legislation. In this case, we have entered into a contractual arrangement with the companies on a number of items, including a very large array of financial arrangements. As an integral part of that, the companies, in turn, have made commitments to the two governments on what they will do in terms of benefits.

We have a number of means of compliance. First, the Newfoundland board itself has commitments by the company under the benefits plan which the board received from the companies and which the board had to approve before the companies could be given a development plan. That is a statutory requirement which the board has. If there is any lack of compliance with those commitments, the board would then

[Traduction]

M. Whelan: Monsieur le président, je crois que le ministre a dit dans sa déclaration qu'environ 1,6 milliard de dollars sur un total de dépenses de quelque 5,2 milliards iraient à Terre-Neuve.

Je pourrais vous donner dans un instant les pourcentages précis de l'emploi.

Je voudrais d'abord répondre à votre question sur le contrôle. Je viens de revenir de St. John's où j'ai participé cette semaine à une série de réunions avec le gouvernement de Terre-Neuve, des fonctionnaires fédéraux et des représentants de l'Office Canada-Terre-Neuve des hydrocarbures extracôtiers. Nous nous réunissons justement pour discuter du contrôle de l'Accord. Durant ces réunions, les représentants des deux gouvernements ont commencé par expliquer aux représentants de l'Office Canada-Terre-Neuve des hydrocarbures extracôtiers ce qui avait été négocié sur le plan de l'emploi et des avantages industriels afin de permettre à cet office, qui est un organisme fédéral-provincial constitué dans le cadre de l'Accord de l'Atlantique, de s'acquitter correctement de son rôle de contrôle.

Les représentants de l'Office nous ont ensuite présenté un exposé approfondi sur le dispositif mis en place avec la compagnie Hibernia Management Development, la nouvelle compagnie à laquelle le consortium confiera la gestion du projet. Ils nous ont exposé en détail les rapports rigoureux qui seront exigés sur tous les aspects du projet, y compris tous les contrats importants qui découleront de cette entreprise pour Terre-Neuve et le Canada.

Plus précisément, notre intention était d'assurer le lien avec cette procédure de contrôle de l'Office, qui fait rapport aux gouvernements fédéral et provincial, de façon à permettre à nos ministres de savoir en permanence où l'on en sera par rapport aux estimations et aux garanties négociées dans l'Accord.

Le président: Quelles mesures prendrez-vous si ces garanties ne sont pas respectées?

M. Whelan: Monsieur le président, c'est toujours la question la plus intéressante en matière d'avantages sociaux. Les gens veulent toujours savoir dans une certaine mesure si nous allons coller les responsables en prison ou quelque chose comme cela. Pour cet accord particulier, les compagnies prennent plutôt le genre d'engagements qu'elles auraient par exemple pour un régime de prestations dans le cadre de la législation actuelle sur la mise en valeur extracôtière. En l'occurrence, nous avons conclu une entente contractuelle avec les compagnies sur un certain nombre de points, notamment une très vaste gamme de dispositions financières. En contrepartie, dans le cadre de cette entente, les compagnies ont pris certains engagements auprès des deux gouvernements sur ce qu'elles feraient en matière de prestations.

Nous avons divers moyens de les faire respecter ces engagements. Premièrement, avant d'obtenir le feu vert pour un plan de développement, les compagnies ont dû soumettre à l'approbation de l'office de Terre-Neuve lui-même un certain nombre d'engagements sur leur régime d'avantages sociaux. C'est un pouvoir légal qui est confié à l'office et si ces engagements ne sont pas respectés, il devra envisager les mesures à prendre au

[Text]

have to consider what steps it might take in terms of the array of regulatory approvals that it provides to ensure that those benefit commitments are met.

Over and above those regulatory provisions, the companies have entered into a formal agreement with the two governments in which they have guaranteed that this work will take place.

The Chairman: I have the impression from your answer that there is not much you can do, or will be able to do. There is reference to all these regulatory items and so on. You might be able to beat them up a bit with those, but there is no provision for a hard enforcement consequence.

Mr. Sean O'Dell, Director General, Economic and Financial Analysis Branch, Energy, Mines and Resources Canada: Mr. Chairman, perhaps I could answer that question. The benefits provisions are contained in what is called the framework agreement of all the contracts that are being signed. The framework agreement is the one that sits on top of the financing structure. There is a commitment of the owner in it, for example, to build the gravity-based structure in Newfoundland. The various other undertakings for which they have provided are contractual. If they violate those, then we would be able to sue them for breach of contract. Because it is within the framework agreement, a breach of that contract would be a breach of the entire financial structure. Therefore, I do not think it is correct to say that there is no recourse of the two governments if the benefits commitments as set out in the contract are not lived up to. I think that is the point Mr. Whelan was trying to make by saying that the contractual benefits agreement is actually much stronger than a normal benefits plan that would be filed just under the normal working of either the Newfoundland or Nova Scotia offshore boards.

The Chairman: That would cover the construction phase, but it would not be much good on the permanent job phase.

Mr. O'Dell: The permanent jobs would be essentially located at the site and on related onshore facilities. There will be some on tankers, and so on. I do not know from where those people will be hired.

The Chairman: However, you would not have an agreement to go back and say, "We will cut off funding," or something?

Mr. O'Dell: No, because all the funding has been advanced before the project start-up.

The Chairman: Do you have any projections on what the project will do to the employment rate, or, to put it another way, the unemployment rate in regions of Newfoundland? Do you expect it to change significantly? If so, can you quantify it? Or would it be insignificant?

Mr. Whelan: Mr. Chairman, in terms of the specific impact this project would have on the provincial employment rate, I think that is something that we would leave to the Government of Newfoundland on which to come up with its own projections. We would not want to be dictating to that government what the overall impact would be because, of course, this is a

[Traduction]

niveau des diverses approbations qu'il décerne réglementairement pour faire obtempérer les récalcitrants.

Indépendamment de ces dispositions légales, les compagnies ont conclu un accord officiel avec les deux gouvernements dans lequel elles garantissent que ce travail s'effectuera.

Le président: D'après votre réponse, j'ai l'impression que vous n'aurez pas beaucoup de pouvoirs. Vous parlez de toutes ces dispositions légales, etc. Vous pourrez peut-être brandir ces menaces, mais rien de très concret n'a été prévu pour imposer le respect de ces engagements.

M. Sean O'Dell, directeur général, Analyse de la politique économique et financière, Énergie, Mines et Ressources Canada: Monsieur le président, je pourrais peut-être répondre à cette question. Les dispositions en matière d'avantages sociaux figurent dans ce qu'on appelle la convention cadre de tous les contrats qui sont signés. La convention cadre, c'est ce qui vient couronner toute la structure de financement. Le propriétaire s'y engage par exemple à construire la structure embase-poids à Terre-Neuve. Les divers autres engagements prévus sont contractuels. S'ils violent ces engagements, nous pourrions les poursuivre pour bris de contrat. Comme cela surviendrait dans le cadre de cette convention cadre, un bris de contrat signifierait un bris de la structure financière tout entière. Je pense donc qu'il n'est pas exact de dire que les deux gouvernements n'auraient aucun recours si les engagements en matière d'avantages sociaux du contrat ne sont pas respectés. Je pense que c'est ce qu'essayait de montrer M. Whelan quand il disait que l'entente contractuelle sur les avantages sociaux avait en fait beaucoup plus de poids qu'un régime normal d'avantages sociaux mis sur pied dans le cadre normal de l'office des hydrocarbures extracôtiers de Terre-Neuve ou de la Nouvelle-Écosse.

Le président: Cela règle le problème de la phase de construction, mais cela ne sert pas à grand-chose pour les emplois permanents qui suivront.

M. O'Dell: Les emplois permanents seront surtout situés sur le chantier et dans les installations connexes à terre. Il y en aura aussi sur les pétroliers etc. Je ne sais pas où seront recrutés ces gens-là.

Le président: Mais vous n'avez pas la possibilité de menacer de couper les fonds par exemple?

M. O'Dell: Non, car tous les fonds auront été avancés avant le démarrage du projet.

Le président: Avez-vous évalué les répercussions de ce projet sur le taux d'emploi ou plutôt sur le taux de chômage à Terre-Neuve? Pensez-vous que la situation va considérablement se modifier? Si oui, avez-vous un ordre d'idées? Ou est-ce que ce sera négligeable?

M. Whelan: Monsieur le président, je pense que nous préférons laisser au gouvernement de Terre-Neuve le soin d'évaluer lui-même les répercussions précises de ce projet sur le taux d'emploi provincial. Ce n'est pas à nous de dire à ce gouvernement quelles seront les répercussions globales du projet car il s'agit naturellement d'une entreprise qui aura des répercus-

[Text]

project that will affect not only direct employment in Newfoundland but will have numerous spin-off effects.

Perhaps what I could do now is give you that figure about which you were asking earlier, Mr. Chairman. Senator Marshall was showing me the information which you have. I see your problem is that you have the information for all of Canada but not a figure broken out for Newfoundland. We could certainly go over your list and provide you with the Newfoundland aspects.

In general terms, it is estimated that out of the project there should be 10,000 person years of work—that is, a year's work for one person—generated for the province of Newfoundland and Labrador in the period leading up to production. Obviously that amount of work will have a very significant impact on the unemployment rate in the province. However, we would leave it to the province to come up with its own estimates as to the effect that will have on the provincial unemployment rate.

The Chairman: Is there anything that you can provide by way of elaboration on whether or not those 10,000 person years directly affect those people to whom our hearts go out who are now in Newfoundland and who need this stimulus to create work for them, as opposed to people coming from other parts of Canada?

Mr. Whelan: I can answer that in terms not of what specifically is in our agreement but in terms of a different agreement on labour matters that has been worked out in Newfoundland. The various estimates and commitments in the agreement that we have negotiated with the project sponsors is specific and in fairly precise terms what work is to be done in Newfoundland. Over and above that, there is a large amount of work that has to be done in Newfoundland simply because of the geographic location. Our agreement does not go on to identify what is a "native Newfoundlander" to use the expression you have used, Mr. Chairman.

However, there is another agreement in which the federal government was not involved in negotiating but which is a labour agreement between the project sponsors and the labour unions within Newfoundland. I believe the terms of that agreement set out a sequence of hiring preferences. The first preference is for union members in Newfoundland, while the second is for union members elsewhere in Canada. The third preference is for Newfoundlanders.

In terms of the deal that the Newfoundland unions have negotiated, they have a guarantee by the companies in terms of a first preference for Newfoundland union members.

Senator Marshall: I have a paragraph in a paper which I prepared that is in line with what the witness has said about the person years being 10,000 person years of employment and the creation of 1,100 permanent jobs.

The Chairman: Yes, I have those figures, as well as other breakdowns. Of course, the 1,100 permanent jobs is the figure that concerns us because \$1 billion translates into \$1 million per job. If that money was put in the bank at 10 per cent, that would amount to \$100,000 per year per job.

[Traduction]

sions non seulement au niveau de l'emploi direct à Terre-Neuve, mais aussi de nombreuses autres retombées par ricochet.

Je pourrais peut-être vous donner maintenant le chiffre que vous m'avez demandé tout à l'heure, monsieur le président. Le sénateur Marshall m'a montré les documents que vous aviez. Je comprends votre problème: vous avez des renseignements pour l'ensemble du Canada, mais pas le détail pour Terre-Neuve. Nous pourrions certainement reprendre votre liste et vous donner les informations pertinentes pour Terre-Neuve.

Globalement, on estime que cette entreprise va créer 10 000 années-personnes de travail, c'est-à-dire une année de travail par personne pour Terre-Neuve et le Labrador durant la période précédant le début de la production. Cette situation aura naturellement des répercussions très importantes sur le taux de chômage de la province. Nous préférons cependant laisser les autorités provinciales estimer elles-mêmes ces répercussions sur le taux de chômage provincial.

Le président: Pourriez-vous me dire un peu plus précisément si ces 10 000 années-personnes vont profiter aux habitants de Terre-Neuve qui nous sont chers et qui ont besoin de ce coup de pouce plutôt qu'à des gens venus d'autres régions du Canada?

M. Whelan: À ce sujet, je ne vous parlerai pas du contenu précis de notre accord, mais d'un autre accord sur les questions d'emploi qui a été élaboré à Terre-Neuve. Les divers estimations et engagements de l'accord négociés avec les parrains du projet précisent de façon assez détaillés les travaux qui seront effectués à Terre-Neuve. De toute façon, une grande partie du travail devra se faire à Terre-Neuve tout simplement pour des raisons géographiques. Notre accord ne précise pas ce qu'est un «Terre-Neuvien autochtone» pour reprendre votre expression, monsieur le président.

Il y a cependant une autre entente à la négociation de laquelle le gouvernement fédéral n'a pas participé, mais qui est une convention collective entre les parrains du projet et les syndicats de Terre-Neuve. Je crois que cette convention prévoit une séquence de recrutement préférentiel. On donnera la préférence aux travailleurs syndiqués de Terre-Neuve, puis aux syndiqués d'ailleurs au Canada, et en troisième lieu aux Terre-Neuviens.

Dans l'accord négocié avec les syndicats de Terre-Neuve, les compagnies se sont engagées à recruter en priorité des travailleurs syndiqués de Terre-Neuve.

Le sénateur Marshall: J'ai un paragraphe dans un document que j'ai préparé à partir de l'intervention du témoin qui a parlé de 10 000 années-personnes d'emploi et de la création de 1 100 emplois permanents.

Le président: Oui, j'ai ces chiffres ainsi que d'autres ventilations. Évidemment, c'est ce chiffre de 1 100 emplois permanents qui nous inquiète car pour un montant de 1 milliard, cela veut dire 1 million de dollars par emploi. Placé à la banque à 10 p. 100, cet argent représenterait 100 000 \$ par an par emploi.

[Text]

Mr. Whelan: If I could respond to that point, it is important to realize that in a project like this there is a vast difference between the amount of work involved in building one of these platforms and the amount of work involved in actually operating one. The latter is a much smaller percentage.

The Chairman: Can you comment on any studies that have been done which will enlighten us on the indirect repercussions? You have talked about beneficial ones. The experience in the North Sea, for instance, in Stavanger, Norway and in Aberdeen was that that activity created problems for the local residents and for people in the communities because it increased the cost of living. Many such people are on fixed incomes. There is a balance which is disrupted as a result of this type of activity. Can you share with us what studies have been done on that and how those problems, which can reasonably be expected, along with the activity, will be dealt with?

Mr. Whelan: Certainly, that concern was a major one for the province and the federal government when this project was first proposed. At that point in the early 1980s, there was already information coming from Norway, Scotland and other areas about the significant social disruption that could occur from major offshore developments. That is why socio-economic studies were a major feature of the public review that was conducted concerning this project by both the federal government and the province of Newfoundland in 1985.

That review published its findings and recommendations, and those recommendations were then provided to the Canada-Newfoundland Offshore Petroleum Board which, in 1986, approved the project, taking into account very much the findings and the recommendations of that public review.

We could provide the committee with the decision report which the Canada-Newfoundland Offshore Petroleum Board published at the time it made its decision, in which it approved both the development plan—the technical proposal for building the project—and the benefits plan; the plan by which the companies would deal with the socio-economic and industrial employment benefits associated with the project.

The Chairman: I would appreciate it if you would give that to the committee. If you could do it in a timely way, it might be that we could have it for Monday morning, and at least I would have the morning to look at it before we speak to our report.

Mr. Whelan: Mr. Chairman, I have a copy with me here. I can leave that with you and attempt to get additional copies for the committee members.

The Chairman: The project owners estimate that the target of Canada-Newfoundland content on a competitive basis will be 45 to 50 per cent of the project development expenditures to production startup, which is valued at between \$2.34 billion and \$2.6 billion. These are targets with important qualifiers that may not be realized. Could you give us your estimate of the Canadian-Newfoundland content in the Hibernia construction phase? I will draw attention to a letter that all members of the committee received from Jean Garon, Député de Lévis, Président de la Commission de l'aménagement et des équipe-

[Traduction]

M. Whelan: Si je peux répondre à cette objection, il faut bien savoir que dans un projet comme celui-ci il y a une grande différence entre la quantité de travail nécessaire par la construction d'une de ces plates-formes et la quantité de travail nécessaire par son fonctionnement, qui est bien moindre.

Le président: Pourriez-vous éclairer notre lanterne sur les études faites sur les répercussions indirectes? Vous avez parlé des retombées bénéfiques. Mais dans la mer du Nord, par exemple à Stavanger, en Norvège et à Aberdeen, cette activité a entraîné des difficultés pour la population locale car elle a fait augmenter le coût de la vie. Or, nous avons là beaucoup de gens qui ont un revenu fixe, et cette activité va entraîner une déstabilisation. Pouvez-vous nous parler des recherches qui ont été effectuées à ce sujet et des solutions qui vont être apportées aux problèmes que vont logiquement entraîner ces activités?

M. Whelan: C'est en effet l'une des premières préoccupations sur lesquelles se sont penchés les provinces et le gouvernement fédéral au tout début de ce projet. À cette époque, au début des années 80, on savait déjà d'après l'expérience de la Norvège, de l'Écosse et d'autres régions que les grands chantiers d'exploitation extracôtière pouvaient provoquer de graves bouleversements sociaux. C'est pourquoi les études socio-économiques ont été l'un des grands volets de l'étude publique menée sur ce projet par le gouvernement fédéral et la province de Terre-Neuve en 1985.

Les conclusions et les recommandations de cet examen ont été publiées. Ces recommandations ont ensuite été communiquées à l'Office Canada—Terre-Neuve des hydrocarbures extracôtiers qui, en 1986, a approuvé le projet en tenant dûment compte des conclusions et des recommandations formulées dans cette étude publique.

Nous pourrions communiquer à votre Comité le rapport publié par l'Office Canada—Terre-Neuve des hydrocarbures extracôtiers quand il y aura décidé d'approuver à la fois le plan de développement—la proposition technique de construction du chantier—et le régime d'avantages sociaux, le régime d'avantages socio-économiques et industriels qu'appliqueront les compagnies dans le cadre du projet.

Le président: Nous vous en serions reconnaissants. Si vous pouviez nous communiquer ce document assez rapidement, l'idéal serait que nous puissions l'avoir pour lundi matin, ce qui nous laisserait la matinée pour l'étudier avant de nous pencher sur notre rapport.

M. Whelan: Monsieur le président, j'en ai ici un exemplaire. Je peux déjà vous le laisser et essayer d'en obtenir d'autres pour les membres du Comité.

Le président: Les propriétaires ont prévu comme objectif de mettre le Canada et Terre-Neuve en concurrence pour 45 à 50 p. 100 des dépenses de mise en œuvre du projet jusqu'au démarrage de la production, qui représentent de 2,34 à 2,6 milliards de dollars. Ces objectifs s'accompagnent d'importantes nuances. Pourriez-vous nous donner votre estimation du contenu canadien et terre-neuvien dans la phase de construction d'Hibernia? Je voudrais attirer votre attention sur une lettre adressée à tous les membres du Comité par Jean Garon, député de Lévis, président de la Commission de l'aménagement

[Text]

ments. He says that Quebec is upset because there are heavy subsidies which will benefit Newfoundland that are not shared among other Canadian regions, in particular Quebec. These subsidies will give Newfoundland the opportunity to compete for this type of work in the future.

Mr. Whelan: In terms of the estimate by the companies of the total Canadian content in the project, the 45 to 50 per cent figure is the estimate that the companies came up with at the time of the 1988 Statement of Principles. In that Statements of Principles, they stated that this was an estimate which they would regard as a target and which they would undertake their best efforts to achieve.

As part of the renegotiation of the benefit commitments in the intervening two years, one effect was to raise that estimate by the companies to 55 to 60 per cent. We continued to maintain the provision that the companies were undertaking their best efforts to achieve this increased level of Canadian content.

As you point out, Mr. Chairman, simply talking about that percentage figure does not necessarily imply that the work will take place. That is why, in the interim two years, we negotiated specific commitments and guarantees by the consortium for work to be done in Newfoundland and work to be done in Canada. That second point relates very much to your question about the benefits outside of Newfoundland—the benefits to Quebec and other provinces.

Following the Statement of Principles of 1988, there was quite a bit of confidence that the estimates by the companies would take place because, in particular, on the topside of the structure—the part that sits on top of the concrete base—the work was divided into small modules which could fit easily into Canadian yards. In the intervening period, when the project was redesigned to move to large supermodules, we were concerned that that would make it more difficult to move work into Newfoundland and Canada.

As compared to the 1988 Statement of Principles, in the deal that was announced on September 14, there are, for the first time, specific guarantees of metal fabrication work going to Newfoundland as well as to the rest of Canada. That is two million hours of work guaranteed to Canada, in addition to the work that is guaranteed to Newfoundland. As well, there is an undertaking by the consortium to use their best efforts to ensure that a second supermodule, in addition to the one that is to be built in Newfoundland, be built in Canada.

In the period since the 1988 announcement, when there was only 45 to 50 per cent Canadian content estimated, we have gone a long way to getting work guaranteed in Canada beyond that which is guaranteed in Newfoundland.

The Chairman: Are you satisfied that you have wrung everything out of it that you could?

Mr. Whelan: Mr. Chairman, that is a question that you best find out through negotiating with people. In 1988 we had the view that perhaps the estimate might have been a little high. Certainly in the intervening two years, in very difficult

[Traduction]

ment et des équipements. Il dit que le Québec est mécontent car Terre-Neuve va recevoir de très importantes subventions dont ne profiteront pas d'autres régions du Canada, et notamment le Québec. Ces subventions vont donner à Terre-Neuve un avantage face à la concurrence pour ce genre de travail à l'avenir.

M. Whelan: Ce chiffre de 45 à 50 p. 100 de contenu canadien dans le projet était une estimation que les compagnies avaient faite à l'époque de l'exposé de principes de 1988. Dans cet exposé de principes, elles précisaient qu'il s'agissait d'une simple estimation qu'elles allaient se fixer comme cible, et qu'elles feraient tout pour atteindre.

La renégociation des engagements en matière d'avantages au cours des deux ans qui ont suivi a notamment eu pour effet de faire remonter ce pourcentage à 55 ou 60 p. 100. Nous avons maintenu la disposition stipulant que les compagnies faisaient de leur mieux pour atteindre ce niveau accru de contenu canadien.

Comme vous le précisez, monsieur le président, le fait de parler de ce pourcentage ne signifie pas nécessairement que le travail va se réaliser. C'est pourquoi nous avons négocié avec le consortium au cours de ces deux années des engagements et des garanties précises sur le travail qui sera effectué à Terre-Neuve et celui qui sera fait au Canada. Ceci touche directement à votre question sur les retombées à l'extérieur de Terre-Neuve, les retombées au Québec et dans les autres provinces.

À la suite de l'exposé de principes de 1988, on était convaincu que les estimations des compagnies se réaliseraient notamment parce que le travail à effectuer sur les superstructures—la partie de la plate-forme qui repose sur la base de béton—était réparti en petits modules qui pouvaient facilement être confiés à divers chantiers canadiens. Entre temps, le projet a été remanié et l'on a opté pour deux grands supermodules, et nous avons commencé à craindre qu'il devienne plus difficile de confier ces travaux à d'autres chantiers.

Contrairement à ce qui était dit dans l'exposé de principes de 1988, l'entente annoncée le 14 septembre comporte pour la première fois des garanties précises sur le travail de construction de structures métalliques qui sera confié à Terre-Neuve et au reste du Canada. Cela représente deux millions d'heures de travail garanties pour le Canada, en plus du travail garanti pour Terre-Neuve. En outre, le consortium s'est engagé à faire tout son possible pour qu'un second supermodule, en plus de celui qui va être construit à Terre-Neuve, soit construit au Canada.

Depuis l'annonce de 1988, où l'on ne prévoyait qu'un contenu canadien de 45 à 50 p. 100, nous avons fait beaucoup de progrès pour obtenir la garantie qu'il y aura du travail pour le Canada en plus de celui que nous aurons à Terre-Neuve.

Le président: Vous êtes sûrs d'avoir vraiment tiré tout ce que vous pouviez?

M. Whelan: Monsieur le président, la meilleure façon de le savoir c'est de négocier. En 1988, nous pensions que nos estimations étaient peut-être exagérées. Mais au cours de ces deux années, nous avons vraiment tiré tout ce que nous pouvions à

[Text]

negotiations, we have wrung out everything we could get and still have a deal.

The Chairman: What about the concerns of Jean Garon? I would like you to comment on his view. He feels there is an unfairness to other regions, but in particular he speaks for Quebec.

Mr. Whelan: Mr. Chairman, if there was any element of unfairness, that might have been in the fact that work was guaranteed to Newfoundland and not to the rest of the country, which is one way you could have characterized our arrangements in 1988. After all, this is a project that is taking place offshore Newfoundland and not offshore any other part of the country.

However, we have addressed the question of how fair it is not just to Newfoundland but to the rest of the country by adding to the deal we had in 1988. We have added specific guarantees to the rest of Canada. An excellent infrastructure already exists in Quebec—the experience of Quebec yards in building, for example, offshore production platforms. Certainly Quebec is as well placed, or better placed, than any other region of Canada to take advantage of these new guarantees that we have managed to negotiate from the companies.

The Chairman: My last question deals with the decision to proceed with a gravity-based system as opposed to a floating production platform. It seems to me that there is not likely to be much call for skills in building gravity-based systems in the future, compared to the call for technical skills in building floating platforms, particularly on the east coast. To what extent was immediate job creation something that determined that decision, as opposed to what seems to me to be a better long-term decision, and that is to go with a floating platforms because they will to be using such platforms at Terra Nova, Cohasset-Panuke and White Rose?

Mr. Whelan: Mr. Chairman, the basic decision to go with a gravity-based production system as opposed to an alternative system such as a floating system was a decision that was taken by the companies that made the proposal to come in with the development plan. There was much speculation at the time that perhaps the governments might wish to go with a gravity-based structure because it would produce more jobs locally during the production process. I do not want to speak for the companies, but if you spoke to them and said, "Why did you go with this decision?", they might say "We went with that decision because, in our view, that was the best answer both technically and in commercial terms for developing that project at that time." So it was very much a decision by the companies and one that they proposed themselves to the regulators in the development plan.

As for future projects, I tend to share your view, Mr. Chairman, that many of the developments offshore, such as, for example, the Cohasset-Panuke system, will use floating technology. One of the side effects of the redesign of the Hibernia platform is that we have had to look at getting work into Canada based on the large supermodules. Yards in Canada are gearing up to produce supermodules, and any floating produc-

[Traduction]

l'occasion de très difficiles négociations, et l'entente tient toujours.

Le président: Que pensez-vous des inquiétudes de Jean Garon? Il trouve que les autres régions sont victimes d'une injustice, mais il parle surtout du Québec.

M. Whelan: Monsieur le président, s'il y avait injustice, ce serait plutôt par ce qu'on a garanti du travail pour les gens de Terre-Neuve et pas pour les autres Canadiens, et d'une certaine façon on pourrait dire que c'est ce que prévoyait notre entente en 1988. Après tout, c'est un chantier qui se met en place au large de Terre-Neuve, et pas au large d'une autre région côtière du Canada.

Nous avons cependant essayé d'être plus justes non seulement pour Terre-Neuve mais aussi pour le reste du pays en complétant cette entente de 1988. Nous avons ajouté des garanties précises pour le reste du Canada. Il y a déjà une excellente infrastructure au Québec, qui a déjà une certaine expérience par exemple en matière de construction de plates-formes de production extracôtière. Le Québec est certainement aussi bien sinon mieux placé qu'une autre région du Canada pour profiter de ces nouvelles garanties que nous avons réussi à négocier avec les compagnies.

Le président: Ma dernière question concerne la décision d'opter pour une plate-forme à embase-poids plutôt que flottante. J'ai l'impression qu'on fera beaucoup moins appel à l'expérience en matière de construction de plates-formes à embase-poids à l'avenir qu'aux compétences techniques en matière de construction de plates-formes flottantes, en particulier sur la côte est. Dans quelle mesure cette décision a-t-elle été motivée par la volonté de créer immédiatement des emplois plutôt que par ce qui me semblerait une vision à long terme plus judicieuse, auquel cas on aurait opté pour une plate-forme flottante comme celle qui sera utilisée à Terra Nova, Cohasset-Panuke et White Rose?

M. Whelan: Monsieur le président, ce sont les compagnies qui ont proposé de réaliser le plan de développement qui ont opté pour un dispositif à embase-poids plutôt que pour une autre formule, par exemple une plate-forme flottante. On a beaucoup dit à l'époque que les gouvernements étaient plutôt favorables au système embase-poids parce qu'il permettrait de créer plus d'emplois localement durant la phase de construction. Je ne suis pas le porte-parole des compagnies, mais je pense que si vous leur demandiez pourquoi elles ont pris cette décision, elles vous répondraient: «Parce qu'à notre avis c'était la meilleure formule technique et commerciale de réalisation du projet à l'époque». Ce sont donc vraiment ces compagnies qui ont pris la décision et qui l'on proposée elles-mêmes aux responsables de la régie du plan de développement.

En ce qui concerne les projets futurs, j'ai tendance à penser comme vous, monsieur le président, qu'on fera surtout appel à des plates-formes flottantes comme à Cohasset-Panuke par exemple. L'une des retombées du remaniement de la plate-forme d'Hibernia a été de nous obliger à revoir la répartition du travail au Canada à cause de l'échelle de ces supermodules. Les chantiers du Canada se préparent à produire des supermo-

[Text]

tion system will use that type of design as the basic building block of their construction. So, while concrete technology for the base may not be a major feature of future exploration projects, we will have in place in Canada the infrastructure to build basically all the floating structures, because we will have yards capable of building those modules.

The Chairman: So it was a developer-driven decision, and I gather that the Government of Canada did not try to convince the companies to go another way?

Mr. Whelan: No. It was a developer-driven decision which was formulated in their proposed development plan and which was then scrutinized by federal-provincial review in 1985 and which was then considered by the regulator, an independent offshore board set up by the two governments in 1986. The regulator approved the plan.

Senator Ottenheimer: In deciding on the GBS as opposed to another system, am I right in assuming that there were at least two factors: First, the duration of the project, because we are thinking of at least a 20-year life, and, from a safety point of view, GBS was preferable?

Mr. Whelan: I would have to agree with you, and I believe I referred to the matter earlier in one of the questions concerning environmental risks. One of the advantages of the concrete base approach, certainly for the first major project off Newfoundland, is that it is a known technology. There have been numerous such projects in the North Sea, and particularly off Norway. Certainly the provincial government was concerned that every assurance be made that the fishery would not be endangered by taking technological risks. So going to a known technology, especially one that is as solid as the gravity-based approach, gave more reassurance that, at least for the first project, you would be able to alleviate any major environmental problems.

The Chairman: Gentlemen, we thank you very much for your presentation and for your time and assistance.

The Committee adjourned *in camera*.

[Traduction]

dules, qui constitueront la base de toutes les plates-formes flottantes qui seront construites à l'avenir. Par conséquent, même si la structure de base de béton ne doit plus jouer un rôle important dans les projets futurs d'exploration, nous aurons quand même mis sur pied au Canada une infrastructure nous permettant fondamentalement de construire toutes les installations flottantes, puisque nos chantiers seront réorganisés pour cela.

Le président: Donc la décision a vraiment été prise par les constructeurs, et vous voulez dire que le gouvernement du Canada n'a pas essayé d'infléchir cette décision?

M. Whelan: Non. C'est une décision qui a été prise par les entrepreneurs et formulée dans leur plan de développement, qui a été passé au crible lors de l'examen fédéral-provincial de 1985, qui a été soumise aux responsables de la réglementation, c'est-à-dire à un office indépendant de l'exploitation extracôtière créée par les deux gouvernements en 1986. Ces responsables ont approuvé le plan.

Le sénateur Ottenheimer: Quand les responsables ont opté pour une plate-forme à embase-poids qu'un autre dispositif, est-il juste de penser qu'ils ont tenu compte au moins de deux facteurs: premièrement la durée du projet, qui s'étend sur au moins 20 ans et deuxièmement le fait que ce genre d'installations était préférable sur le plan de la sécurité?

M. Whelan: Je suis bien d'accord, et je crois avoir évoqué cela en répondant tout à l'heure à une question sur les risques environnementaux. L'un des avantages de la base de béton, en tout cas pour le premier grand projet au large de Terre-Neuve, c'est qu'elle constitue une technologie bien connue. Il y a de nombreuses plates-formes du même genre dans la mer du Nord et en particulier au large de la Norvège. Le gouvernement provincial tenait à avoir la garantie qu'on ne prendrait aucun risque technologique susceptible de menacer la pêche. En optant pour une technologie connue, en particulier pour une plate-forme à gravité, on avait l'assurance, au moins pour le premier projet, de réduire au maximum les risques environnementaux.

Le président: Messieurs, je vous remercie infiniment d'avoir pris le temps de nous apporter vos éclaircissements et votre aide.

Le Comité poursuit ses travaux à huis clos.



If undelivered, return COVER ONLY to:
Canadian Government Publishing Centre,
Supply and Services Canada,
Ottawa, Canada, K1A 0S9

En cas de non-livraison,
retourner cette COUVERTURE SEULEMENT à:
Centre d'édition du gouvernement du Canada,
Approvisionnement et Services Canada,
Ottawa, Canada, K1A 0S9

WITNESSES—TÉMOINS

From the Department of Energy, Mines and Resources:

Don Whelan, Director General, Policy Analysis and Coordination Branch;

Sean O'Dell, Acting Director, General Economic and Financial Analysis Branch, Energy Sector;

Bob Lyman, Senior Director, Energy Policy Planning Branch, Energy Sector.

Du ministère de l'Énergie, des Mines et des Ressources:

Don Whelan, directeur général, Analyse de politiques et coordination;

Sean O'Dell, directeur général intérimaire, Direction de l'analyse économique et financière, secteur de l'énergie;

Bob Lyman, directeur principal, Direction de la politique et de la planification, secteur de l'énergie.

FEB 27 1991

